


Publicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.it

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TORINO
FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE
MASTER IN PEACEKEEPING MANAGEMENT**

**LA LEGISLAZIONE DEL REGNO UNITO
IN TEMA DI
TERRORISMO POST 11 SETTEMBRE:
UN ATTACCO PERICOLOSO AI DIRITTI
UMANI?**

Relatore: Dott. Marco Bertotto

Candidato: Bruno Martella

Anno accademico: 2004-2005

PARTE PRIMA:

ANTI – TERRORISM, CRIME AND SECURITY ACTS 2000/2001

1. La definizione normativa di terrorismo: un breve resoconto storico della legislazione del Regno Unito
2. Come è cambiata la legislazione sul terrorismo nei principali stati del mondo
3. Contenuto e tecnica redazionale dell'Anti –Terrorism, Crime and Security Acts 2000/2001

PARTE SECONDA:

LA SENTENZA DELLA CAMERA DEI LORDS DEL 16 DICEMBRE 2004

1. Illegittimità della legislazione del Regno Unito in tema di terrorismo
2. Il trattamento dei detenuti sospettati di terrorismo internazionale

PARTE TERZA:

PREVENTION OF TERRORISM BILL 2005 vs LEGISLAZIONE D'EMERGENZA DEL REGNO UNITO DEL 1973-1974

1. Comparazione tra le due legislazioni

BIBLIOGRAFIA

PARTE PRIMA:

ANTI-TERRORISM, CRIME AND SECURITY ACT 2000/2001

1. La definizione normativa di terrorismo: un breve resoconto storico della legislazione del Regno Unito

I tragici e dolorosi eventi terroristici susseguitisi nello scenario internazionale nell'ultima decade hanno evidenziato come le protezioni giuridiche previste, sia a livello nazionale che internazionale, per contrastare la minaccia terroristica, si siano rivelate insufficienti o inadeguate. Ciò anche in relazione al fatto che, quanto meno nelle sedi internazionali, è stato sinora piuttosto complesso giungere ad una comune intesa sulla definizione di terrorismo.

Quando le Nazioni Unite si posero per la prima volta il problema, negli anni '70, il dibattito si incentrò sulla necessità stessa di avere una definizione di terrorismo. Da un lato vi erano coloro che ritenevano che una risposta normativa ad una condotta proibita non poteva ragionevolmente essere offerta se non ci si accordava su quale condotta fosse realmente proibita.

Altri ritenevano che fosse meglio procedere pragmaticamente, dal momento che un accordo sulla definizione probabilmente non sarebbe stato mai trovato: in quegli anni, invero, in piena guerra fredda, era difficile trovare una definizione di terrorismo comune ai due blocchi.

Al tempo stesso, già all'epoca dovette prendersi atto del fatto che il costruire una definizione di terrorismo presentava aspetti di difficoltà tecnica non indifferenti. Ciò fu subito evidente ai componenti del Comitato ad hoc sul terrorismo, istituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1972.

L'elemento della finalità politica, ad esempio, appariva ai più essenziale. E tuttavia, alcuni obiettarono che il suo inserimento nella definizione di terrorismo l'avrebbe possibilmente resa insufficiente a contenere tutti i possibili significati del termine. Si fece riferimento ad alcuni gravissimi crimini diretti contro la libertà individuale e tuttavia non

ispirati dalla motivazione politica, come la presa di ostaggi¹. All'interno del Comitato ad hoc, alcuni consideravano il terrorismo come caratterizzato da determinati tipi di condotta² ; altri ritenevano che fosse l'oggetto della condotta a distinguere il reato di terrorismo; altri la finalità dell'agente; altri, infine, ritenevano che le caratteristiche dell'agente dovessero essere considerate elemento tipico della condotta terroristica.

Ben presto alcuni stati sollevarono la questione del 'terrorismo di stato': dal punto di vista strettamente giuridico, solo l'individuo può naturalmente essere giudicato 'terrorista'. Tuttavia, non è mancato, nella storia delle Nazioni Unite, chi ha fatto riferimento ad una nozione giuridica di terrorismo di stato: talora il termine è stato utilizzato con riferimento a stati che finanziano, addestrano o anche semplicemente incoraggiano i terroristi; talora, invece, l'espressione 'terrorismo di stato' fu utilizzata semplicemente per stigmatizzare certe azioni, quali una certa politica coloniale, o l'invasione di altri stati³.

Ci si chiese, ulteriormente, se per essere considerato terrorista un individuo debba agire su spinta ideologica, ovvero se anche un mercenario - per esempio - possa essere ritenuto tale.

Le divergenze, all'interno del Comitato ad hoc, furono tali che nel rapporto all'Assemblea Generale, nel 1979, esso evitò ogni tentativo di offrire una definizione del fenomeno.

Ci furono varie proposte riguardanti la definizione di terrorismo.

¹ Non è un caso che nelle Convenzioni delle Nazioni Unite contro la presa di ostaggi e contro il dirottamento aerei non vi sia cenno alla finalità politica.

² A proposito di condotte terroristiche tipiche , va ricordato come nella Decisione quadro del Consiglio dell'Unione Europea non furono incluse alcune condotte come il sabotaggio, frode, razzismo e xenofobia, perché - giustamente - non furono ritenute tipiche, ma non mancarono Stati che lo proposero.

³ Va ricordato che il riferimento - in entrambe le accezioni - è stato ritenuto improprio dalla maggior parte degli internazionalisti: il fatto che gli stati possano compiere atti illegittimi sotto il diritto internazionale non ne fa automaticamente dei terroristi.

Nel 1937 la Lega delle Nazioni provò a definire il terrorismo come: *“All criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public”*.

Nel 1999 le Nazioni Unite intervennero con una risoluzione affermando:

1. Strongly condemns all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, wherever and by whomsoever committed;
2. Reiterates that criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other nature that may be invoked to justify them.

Infine esiste anche una definizione accademica del termine terrorismo:

“Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual, group or state actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby - in contrast to assassination - the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist (organization), (imperilled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought”⁴.

Con il verificarsi degli attacchi alle Twin Towers a New York l'11 settembre 2001 anche altre nazioni europee hanno avvertito l'esigenza di adottare misure legislative per rafforzare la lotta contro il terrorismo. L'analisi di queste legislazioni si incentrerà sulla

⁴Documento proveniente dal sito dell'United Nations Office on Drugs and Crime. (http://www.unodc.org/unodc/terrorism_definitions.html).

situazione del Regno Unito caratterizzata da una abbondante produzione di leggi in materia di terrorismo che sta minando sempre di più la tutela dei diritti umani.

Il termine 'terrorismo' è stato a lungo compreso nella categoria dei 'reati politici', altrimenti noti come 'reati contro lo Stato'⁵. La natura politica di tali reati è ancora considerata con riferimento, in senso ampio, all'uso della violenza per scopi politici, compreso quello volto a destare panico nella popolazione, e che presenta similitudini con il concetto italiano.

Secondo il Treason Act 1351, i seguenti atti costituivano reato di tradimento:

- (a) complottare per procurare la morte al Re, alla Regina, o al loro primogenito ed erede;*
- (b) muovere guerra al Re nel suo regno;*
- (c) sostenere i nemici del Re nel suo regno, dando loro aiuto e conforto nel regno, o in qualsiasi altro luogo.*

Il Treason Act 1351 era originariamente volto a sanzionare la violazione del dovere feudale di fedeltà personale al monarca⁶. Sebbene il concetto di tradimento rimandi sempre ad una violazione del dovere di fedeltà, il vincolo fu di natura politica e si riferiva ad un sistema di governo piuttosto che ad un singolo individuo, sebbene si tratti di una monarchia costituzionale.

Durante i secoli diciassettesimo e diciottesimo, il dettato normativo del 1351 fu adattato ai mutati bisogni del tempo. Gli atti di tradimento sotto il nuovo statuto finirono per essere formulati in termini di 'tradimenti presunti'⁷, coerentemente con l'elaborazione giurisprudenziale. La successiva legislazione, il Treason Act 1795, stabilì che tali tradimenti presunti dovessero considerarsi tradimenti a tutti gli effetti, ma con il Treason

⁵ Si tratta di crimini che attentano alla sicurezza dello Stato nel suo complesso. I principali crimini contro lo Stato sono il "tradimento" e la "mancata denuncia di tradimento", la "sedizione", i crimini implicanti "segreti di stato" ed gli "atti di terrorismo".

⁶ Ossia il dovere di obbedienza dovuto ad un capo di stato in cambio della sua protezione.

⁷ "Presunti" perché derivanti dalla legal rule del diritto giurisprudenziale.

Felony Act 1848, quasi tutte queste fattispecie costituirono una categoria di delitti particolarmente gravi, comunemente noti come 'treason felonies'. Il Prevention of Terrorism Act 1989 prevede un certo numero di reati ed altre prescrizioni (relative a questioni come l'arresto, la detenzione e l'interrogatorio) rese necessarie in relazione alla situazione nell'Irlanda del Nord. Sulla base di questo testo normativo, nel quale si ricorre ad espressioni come 'organizzazioni proscritte' o 'chiunque appartenga o dichiari di appartenere ad una organizzazione proscritta', presenti peraltro anche nell'ACSA 2001⁸, si commette reato di terrorismo, a norma delle sezioni 3, 9, 10 e 18 della legge del 1989, quando si verificano gli eventi di seguito elencati:

'istigando, sollecitando o ricevendo finanziamenti in denaro o in altri beni volti ad atti di terrorismo connessi con la situazione dell'Irlanda del Nord o del Regno Unito o di alcuna parte di esso diversa dall'Irlanda del Nord;

istigando o sollecitando contribuzioni in denaro o in altri beni ad organizzazioni proscritte, o disponendo o ricevendo qualsiasi contributo alle sue risorse;

rifiutando senza giustificato motivo di rivelare informazioni, sapendo o supponendo che esse possano essere d'aiuto sia nella prevenzione di un atto di terrorismo legato alla situazione dell'Irlanda del Nord sia nel permettere l'arresto, il processo o la condanna di una persona per un reato che comporti un atto di terrorismo'.

Il Northern Ireland (Emergency Provision) Act 1991, oltre a disporre norme per l'interrogatorio, la perquisizione, l'arresto ed il processo contro sospetti terroristi, definisce il 'terrorista' come colui che 'è o è stato coinvolto nel compimento o nel tentativo di compimento di un atto di terrorismo o nella direzione, organizzazione o addestramento di persone a scopi terroristici'.

Il Criminal Justice and Public Order Act 1994 modifica la legge del 1989 definendo come reato il possesso di un oggetto di cui sia ragionevole sospettare abbia uno scopo

⁸ ACSA sta per Anti-Terrorism Crime and Security Act.

connesso ad un atto terroristico. La sezione 16A di questo testo recita:
'Un individuo è considerato colpevole di un reato se dispone di qualsiasi oggetto in circostanze che facciano sorgere il legittimo sospetto che quell'oggetto sia nella sua disponibilità per un scopo connesso al compimento, alla preparazione o all'istigazione degli atti terroristici cui si applica questa sezione'.

La sezione prosegue descrivendo gli atti di terrorismo, sia quelli collegati alla situazione dell'Irlanda del Nord e del Regno Unito, sia quelli connessi al terrorismo internazionale. Secondo questa legge, costituisce reato anche raccogliere informazioni o essere in possesso di informazioni utili ai terroristi. A conclusione di questo breve resoconto storico, si può affermare che la definizione legislativa di terrorismo, come oggi la conosciamo, si riferisce ad azioni che, pur essendo politicamente o altrimenti dirette e che presentano i caratteri di violenza grave contro persone o cose, causano particolari conseguenze per le persone.

2. Come è cambiata la legislazione sul terrorismo nei principali Stati del mondo

A seguito degli eventi dell'11 Settembre, molti governi del mondo hanno deciso di emanare legislazioni più severe in materia di terrorismo mettendo a grave rischio la tutela dei diritti umani.

Tra questi stati, il Governo italiano ha approvato tre decreti legge, successivamente convertiti in legge⁹, proprio allo scopo di contrastare con nuovi strumenti e in maniera più efficace il terrorismo. Tra questi provvedimenti, la [legge n. 438](#), in particolare, sanziona le condotte di promozione, organizzazione, finanziamento e supporto di associazioni che hanno luogo sul territorio nazionale ma che si propongono il compimento all'estero di atti di violenza su persone o cose con finalità di terrorismo. Pur

⁹ Decreto legge n. 374, convertito in legge 15/12/2001 n. 438; decreto legge n. 353 convertito in legge 27/11/2001 n. 415 e decreto legge n. 369 convertito in legge 14/12/2001 n. 431.

introducendo nuove fattispecie delittuose, quali l'associazione con finalità di terrorismo internazionale e l'assistenza agli associati, la nuova normativa attribuisce maggiori poteri all'apparato investigativo e repressivo nello specifico settore del terrorismo interno ed internazionale (ad es. in materia di intercettazioni preventive o di fermo di polizia) estendendo alle ipotesi di terrorismo internazionale le c.d. 'misure premiali' volte all'incentivazione della dissociazione interna delle organizzazioni terroristiche. La [legge n. 415](#) stabilisce invece disposizioni sanzionatorie in caso di violazione delle misure adottate nei confronti della fazione afgana dei talebani, prevedendo sanzioni amministrative pecuniarie nonché pene detentive per specifiche violazioni, quali quella al divieto di transazioni riguardanti prodotti e tecnologia a doppio uso (militare - civile), riconducibili ad attività messe in atto da persone fisiche o giuridiche o organizzazioni afgane controllate dai talebani. Infine, la [legge n. 431](#) stabilisce sanzioni per chi viola le disposizioni relative al divieto di effettuare transazioni aventi ad oggetto beni, servizi o attività finanziarie riconducibili al terrorismo. Possiamo, quindi, affermare che l'intervento del Legislatore si è articolato su due piani: da una parte, inasprendo il sistema sanzionatorio e potenziando quello investigativo, dall'altra, estendendo anche alle ipotesi di terrorismo internazionale le misure - già previste per il terrorismo interno e per la criminalità organizzata - volte a favorire la disgregazione interna delle associazioni terroristiche, mediante la prospettazione di benefici a quanti maturino propositi di distacco dal terrorismo o siano comunque disponibili ad offrire contributi di conoscenza sulle associazioni (oltre a riduzioni di pena, è prevista l'adozione di speciali misure di protezione e di assistenza e sicurezza nei confronti di persone esposte a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso di un procedimento penale, relativamente a delitti commessi per finalità di terrorismo, purché risultino di intrinseca attendibilità e rilevanti per lo sviluppo delle indagini o ai fini del

giudizio o comunque per attività investigative su organizzazione, obiettivi, modalità operative delle organizzazioni terroristiche-eversive).

Anche gli Stati Uniti direttamente colpiti dalla tragedia dell'11 Settembre, hanno deciso di emanare immediatamente alcune leggi sul terrorismo che si dimostrarono profondamente restrittive. Tra queste, il Patriot Act fu approvato il 24 ottobre del 2001 sull'onda dell'emozione per gli attacchi dell'11 settembre e costituisce l'equivalente americano di quella che è stata in Italia la legislazione d'emergenza durante gli anni di piombo. Con questa legge, Internet è diventata più facilmente controllata dalle forze dell'ordine americane, in particolare è più semplice per l'FBI e le unità anti-terrorismo cercare sulla rete indizi di attività sospette e condurre indagini. Per ottenere questi risultati sono stati estesi i loro poteri di indagine e reperimento delle informazioni, poteri che ora coinvolgono sia i provider che gli accordi tra le diverse agenzie investigative. In generale, la legge richiede ai provider di rendersi più "disponibili" alle esigenze delle forze dell'ordine. Da sempre, per ragioni di riservatezza e per la necessità di dimostrare ai propri utenti quanto questa sia rilevante, molti provider si sono pubblicamente "ribellati" contro ogni ipotesi di "monitoraggio". Dopo l'11 settembre e le stragi di New York e Washington, però, il clima è totalmente cambiato.

"Oggi - ha affermato Bush all'atto della firma della legge - compiamo un passo essenziale nella lotta contro il terrorismo proteggendo contestualmente i diritti costituzionali di tutti gli americani". E va segnalato che al Senato la legge è passata con 98 voti a favore e 1 contro, mentre alla Camera si sono avuti 357 voti a favore e 66 contro. Sul piano giuridico, la nuova legge include le comunicazioni elettroniche e l'uso della rete nel cosiddetto "pen register", un insieme di poteri che fino ad oggi hanno consentito alle polizie americane di tenere traccia delle comunicazioni telefoniche. Ora è per loro possibile raccogliere informazioni sulle attività internet, compresi numeri IP, navigazione

online, materiali scaricati, messaggi letti e postati sui newsgroup, email ricevute ed inviate. Ma nel Patriot Act non c'è solo questo, perché uno degli elementi fondamentali della legge sta nello scambio di informazioni tra le diverse agenzie investigative, sia a livello di forze dell'ordine che di servizi segreti. L'idea di fondo è quella di consentire un confronto più agevole tra tutti i dati raccolti e dunque condurre indagini che possano andare in profondità più rapidamente¹⁰.

A seguito del conflitto in Afghanistan, il 13 novembre 2001, l'amministrazione Bush ha emanato il "Military Order" che, oltre a conferire poteri straordinari all'esecutivo a scapito del potere giudiziario, è fortemente discriminatorio. Esso stabilisce infatti che cittadini di nazionalità non statunitense, sospettati di terrorismo o comunque di essere una minaccia per lo stato, possano essere detenuti a tempo indeterminato, senza accusa né processo; privati anche del diritto di consultare un avvocato o di incontrare i familiari. Questa legge ha trovato attuazione quando l'11 gennaio 2002, è iniziato il trasferimento nella base navale di Guantanamo, sull'isola di Cuba, di centinaia di persone, delle più diverse nazionalità, catturate in gran parte in Afghanistan, ma non solo (talvolta consegnate da altri governi), definite dal governo americano «nemici combattenti». Costoro si sono venuti a trovare in una situazione che Amnesty ha definito un «limbo» dal punto di vista legale. Ad essi infatti è stato negato l'accesso alla giustizia ordinaria e parimenti non sono stati riconosciuti come prigionieri di guerra, e di conseguenza non sottoposti alle Convenzioni di Ginevra. Le condizioni di detenzione a Guantanamo, stando a numerose testimonianze, sono durissime: i prigionieri sono chiusi dentro gabbie e subiscono trattamenti che si possono configurare come vere e proprie torture; gli interrogatori sono frequenti e segreti, e avvengono senza la presenza di avvocati. I detenuti rischiano di essere processati da

¹⁰ Documentazione presente nella rivista "Punto Informatico" n. 1474 del 29 Ottobre 2001.

Commissioni militari (istituite dal Military Order) di nomina governativa, che non danno alcuna garanzia che il processo sia equo ed imparziale, anzi tutto fa ovviamente pensare al contrario (basti il fatto che potranno essere prese in considerazione come prove, dichiarazioni rilasciate «per sentito dire»). Un'altra gravissima violazione degli standard internazionali consiste nel fatto che il loro giudizio è praticamente inappellabile e potranno anche comminare la pena capitale. Amnesty ha denunciato fin dalla sua comparsa il Military Order in quanto discriminatorio e contrario a tutti gli standard internazionali in materia di Diritti Umani; ha emesso numerosi documenti e comunicati stampa e ha lanciato anche diverse Azioni Urgenti (una tra l'altro sui minori detenuti a Guantanamo)¹¹.

3. Contenuto e tecnica redazionale dell'Anti Terrorism, Crime and Security Acts 2000/2001

¹¹ Documentazione presente nel sito [www. disinformazione.it](http://www.disinformazione.it).

Il Terrorism Act 2000, approvata dal Parlamento Britannico il 20 Luglio ed entrata in vigore in 19 Febbraio 2001, ha rimpiazzato la legislazione esistente, il “Prevention of Terrorism Act” e il “Northern Ireland Emergency Provisions”.

Inizialmente rivolto all'azione antiterrorismo nell'Irlanda del Nord, con alcune norme applicabili anche a talune categorie di terrorismo internazionale, il Terrorism Act 2000 fu destinato a predisporre misure per combattere il terrorismo in tutte le sue forme, nazionale, irlandese ed internazionale.

Introduce, anzitutto, nella parte prima (*“introductory”*), una definizione di terrorismo assai ampia. Si definisce pertanto terrorismo “l'azione” (*“use”*) violenta o la minaccia (*“threat”*) diretti ad influenzare il Governo, intimidire la collettività, o parte di essa, o diretti a raggiungere un fine politico, religioso o ideologico. Sono considerate terrorismo, altresì, l'azione o la minaccia consistente in una “grave violenza” contro la persona o in un “grave danno” contro la proprietà privata”, ovvero l'azione che mette in pericolo la vita della persona o crea un grave pericolo per l'incolumità o sicurezza della collettività o parte di essa. Rientra nel novero di azione terroristica, altresì, l'azione “programmata per interferire in modo grave con un sistema elettronico. Questa definizione di terrorismo è più ampia di quella presente nella precedente legislazione, estendendosi pienamente al terrorismo internazionale e alle azioni compiute da gruppi estremisti interni sia nel Regno Unito che in tutto il mondo ed includendo azioni rivolte contro qualsiasi Governo.

Quanto all'elemento territoriale, l'“atto di terrorismo” penalmente rilevante include anche quello proiettato al di fuori del Regno Unito. Dispone infatti il prg. 4 della prima sezione, parte prima, che il riferimento a persona e proprietà vada intesa *“indipendentemente da dove siano situati”*. La lettera c) della sezione 4 precisa ulteriormente che il *“riferimento alla collettività include un riferimento alla collettività di uno stato diverso del Regno*

Unito” e la lettera d) stabilisce che per Governo s’intende “il Governo del Regno Unito, di una parte del Regno Unito o di uno stato diverso dal Regno Unito”.

La disciplina in esame introduce alcune importanti novità: anzitutto conia una nozione di terrorismo che comprende la motivazione religiosa. Inoltre, sembrerebbe, ad una prima lettura, che la semplice adesione, (capace di integrare anche solo una minaccia), ad una determinata visione e ad un programma sociale, politico e religioso eversivo integri il reato di terrorismo. La norma segna, così, il superamento della nozione di atto terroristico come atto violento, sanguinario, eversivo in senso classico. Conferma tale interpretazione quanto contenuto nella circolare esplicativa del Terrorism Act 2000 emanata dal Ministero dell’interno ove si legge a questo proposito: *“La legge adotta una definizione più larga riconoscendo che il terrorismo può avere una motivazione ideologica, politica e religiosa e che può ricoprire azioni che possono non essere violente in se stesse ma che possono avere, in una società moderna, un impatto devastante”.*

Fa da pendant la previsione, per vero già presente nelle precedenti formulazioni legislative (PTA ed EPA), di un elenco delle organizzazioni ritenute illecite e pertanto vietate nel Regno Unito. Elenco che potrà essere aggiornato dal Ministro dell’Interno secondo i parametri dettati dal Terrorism Act 2000 (è prevista la possibilità, sia per le persone fisiche che per le organizzazioni, di presentare istanza alla Segreteria di Stato, di autorizzazione e di presentare appello alla POAC – Proscribed Organization Appeal Commission – in caso di rigetto).

Altra significativa novità del Terrorism Act 2000 è costituita dall’inclusione nella nozione di bene giuridico protetto, oltre che delle istituzioni politiche e del Governo del Regno Unito, anche di *“uno stato diverso dal Regno Unito”.*

L'innovazione legislativa in parola è stata preceduta da una giurisprudenza per vero anticipatrice, seppur tra contrasti. Emblematico il caso “Secretary of State for the home departement vs Rehman del 25 maggio 2000”, nel quale la Court of Appeal ha annullato una decisione del SIAC (Special Immigration Appeals Commission). Tale ultima decisione aveva annullato un decreto di espulsione del Ministro dell'Interno di un cittadino pakistano sospettato di essere membro di una organizzazione terroristica islamica Markaz Dawa al Rishad. La decisione del SIAC si fondava sulla considerazione che il comportamento ritenuto pericoloso non fosse destinato a colpire il Governo britannico o i suoi cittadini, e, pertanto, non poteva essere considerato *“pericoloso per la sicurezza nazionale”* per il fatto di avere, eventualmente, obiettivi stranieri. La Court of Appeal, invece, nell'annullare la predetta decisione, ha ritenuto che *“Il fatto che la condotta possa avere avuto conseguenze negative sui rapporti con un paese amico, non significa che le attività non possano avere conseguenze sulla sicurezza nazionale. La promozione del terrorismo contro un qualsiasi stato è in grado di rappresentare una minaccia per la nostra sicurezza nazionale. Il Governo è legittimamente autorizzato a considerare qualsiasi cosa mini la sua politica volta a proteggere questo paese dal terrorismo internazionale, in contrasto con gli interessi di sicurezza di questo paese”*.

Il Terrorism Act 2000 fu oggetto di critiche da parte di Amnesty International perché la legislazione conteneva articoli che erano direttamente in contrasto con i trattati internazionali sui diritti umani dei quali faceva parte il Regno Unito. La creazione di un permanente e distinto sistema di arresto e detenzione correlati con il reato di terrorismo poteva violare il diritto internazionale delle persone ad essere trattate allo stesso modo prima del processo. Questo differente trattamento era basato, non sulla gravità dell'atto criminale, ma sulla motivazione che c'era alla base della legge, motivazione definita dallo stesso Terrorism Act 2000 come: *“political, religious or ideological”*. Alcuni articoli del

Terrorism Act 2000 furono particolarmente oggetto di preoccupazione da parte di Amnesty:

1. l'ampia definizione di terrorismo che non includeva solo l'azione ma anche la minaccia dell'azione stessa; così, questa definizione comportava un'ampia e soggettiva interpretazione del terrorismo.
2. Il riconoscimento di un vasto potere d'arresto senza la necessità di autorizzazioni.
3. Il rifiuto per il detenuto di aver accesso all'assistenza legale dopo l'arresto; il diritto ad avere un avvocato poteva essere rinviato fino a 48 ore dall'arresto, se la polizia credeva che la concessione di tale diritto potesse impedire le investigazioni.
4. Il massimo periodo di detenzione senza formulazione di accusa era di sette giorni con una estensione di 5 giorni se avveniva la concessione da parte dell'autorità giudiziaria nelle prime 48 ore¹².

Il Parlamento britannico si rese conto già nel 2000 della crescente necessità di adottare una più adeguata normativa in materia di antiterrorismo varando il Terrorism Act. Con il verificarsi degli attacchi alle Twin Towers a New York l'11 settembre 2001 anche altre nazioni europee hanno avvertito l'esigenza di adottare misure legislative per rafforzare la lotta contro il terrorismo. La stessa Gran Bretagna ha dovuto emendare la norma emanata appena un anno prima, adottando l'Anti-terrorism, Crime and Security Act (ACSA 2001)¹³.

La principale difficoltà nel procedere in modo giuridicamente efficace in questo

¹² Critica presente nel sito (<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR450072001?open&of=ENG-GBR>).

¹³ Questa legge può essere consultata sul sito <http://www.hms0.gov.uk/> (seguendo il percorso Legislation - United Kingdom - Acts of the UK Parliament - full text Public Acts - 2001).

cammino è da mettere in connessione proprio con l'aspetto relativo alla definizione linguistica del concetto. Non può essere considerata casuale l'assenza, nei codici penali nazionali, ove esistenti, di una soddisfacente definizione di questo termine dal punto di vista contenutistico. In sede internazionale è emersa una difficoltà politica ancor più rilevante, stante la difficoltà di individuare una definizione comune del termine in correlazione con fattispecie delittuose determinate. Ciò emerge con chiarezza negli atti internazionali approvati e dalla difficoltà che permane nell'approvare risoluzioni impegnative per gli Stati¹⁴.

La medesima condotta terroristica, d'altro canto, non può essere di per sé di agevole identificazione e classificazione, considerato che le stesse organizzazioni terroristiche ricorrono a tattiche e metodiche in continuo mutamento, anche in relazione agli obiettivi da perseguire.

Questo testo legislativo modifica profondamente la legislazione antiterrorismo attraverso il ricorso ad un linguaggio che rende la legge in parola più accurata e giuridicamente precisa rispetto ai precedenti atti in materia. Partendo dalla normativa vigente (in particolare, appunto, il TA 2000) l'ACSA 2001 si prefigge lo scopo di rendere il Regno Unito il più possibile preparato ad affrontare il terrorismo, ponendo l'enfasi maggiore sul ruolo delle forze di polizia piuttosto che su quello degli apparati di sicurezza e di intelligence. Questi dati informativi emergono implicitamente dalla componente descrittiva della legge: il titolo lungo, che compare all'inizio del testo (detto, per l'appunto, public act). L'utilità di questo titolo consiste nel presentare un'esposizione

¹⁴ Per quanto riguarda l'aspetto internazionale, nell'ambito di diversi provvedimenti adottati a seguito degli eventi dell'undici settembre, preme sottolineare come sia da tempo in discussione e in attesa di definizione presso le Nazioni Unite un progetto, presentato dall'India, finalizzato all'approvazione di una convenzione globale in materia di lotta al terrorismo. Per quanto riguarda l'Unione Europea, fra le numerose iniziative che hanno portato all'approvazione di diversi atti normativi in materia, vanno segnalati in particolare due provvedimenti: la decisione quadro del Consiglio del 13 Giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri e la decisione quadro del Consiglio del 13 Giugno 2002 in materia di lotta contro il terrorismo.

sintetica del contenuto della legge a beneficio del lettore e deve la sua presenza alle regole procedurali che governano le procedure parlamentari di formazione degli atti.

Il titolo recita:

una legge con lo scopo di emendare il Terrorism Act 2000;

di disporre ulteriori norme sul terrorismo e la sicurezza;

di disporre norme in merito al congelamento dei beni;

di disporre norme sull'immigrazione e l'asilo;

di emendare o estendere le leggi penali ed i poteri di prevenzione del crimine e per l'applicazione di quelle leggi;

di disporre norme in merito al controllo di agenti patogeni e tossine;

di disporre norme in merito alla conservazione nella comunicazione dei dati e delle informazioni;

di disporre l'attuazione del Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea e per scopi connessi.

Il disposto enuncia dunque una dichiarazione di intenti: 'una legge con lo scopo di emendare il Terrorism Act 2000', specificata pure nella relativa struttura testuale dalle successive "clausole di scopo", formulate in termini generali:

di disporre ulteriori norme sul terrorismo e la sicurezza;

di disporre norme in merito al congelamento dei beni;

di disporre norme sull'immigrazione e l'asilo;

di disporre l'attuazione del Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea;

e per scopi connessi.

Per implicazione, si comprende che il ricorso a queste clausole ha lo scopo di riassumere la natura dei rimedi a ciò che è noto come il mischief (difetto, lacuna) della legge scritta¹⁵ e, quindi, è finalizzato a colmare le lacune delle fattispecie criminose presenti nella

¹⁵ Il Parlamento non può far nulla senza una ragione. La ragione alla base dell'approvazione di una legge scritta deve risiedere in qualche difetto della legge in vigore. Se la legge vigente non presenta difetti, il Parlamento non avrà bisogno di cambiamenti. Questo testo costituisce ciò che nell'interpretazione legislativa inglese è detto tecnicamente il "mischief" (difetto, lacuna, mancanza) che il nuovo atto si propone di eliminare.

normativa antiterrorismo precedentemente in vigore. Su queste basi, nella formulazione di questo moderno atto legislativo britannico, che manca di un preambolo e non contiene una sezione intitolata alle disposizioni di principio della legge, il titolo lungo è l'unica indicazione per individuare il mischief, che assume le modalità di una esposizione sintetica.

Passando all'analisi del testo, risulterà più agevole comprendere i fini menzionati che evidenziano il mischief riformulandoli con parole diverse, a scopo esplicativo, come segue:

- (a) vietare il finanziamento dei terroristi mediante ordinanza o provvedimento;*
- (b) garantire che i vari dicasteri e le agenzie governative possano ottenere le informazioni necessarie per contrastare la minaccia terroristica;*
- (c) consentire che i sospetti terroristi internazionali siano detenuti per un periodo illimitato di tempo in attesa del provvedimento di espulsione deciso per motivi di sicurezza nazionale;*
- (d) garantire che le industrie nucleari ed aeronautiche siano mantenute sicure;*
- (e) potenziare il livello di sicurezza sulle sostanze pericolose suscettibili di essere prescelte come obiettivo o di essere utilizzate dai terroristi;*
- (f) ampliare i poteri delle forze di polizia;*
- (g) garantire che il Regno Unito possa rispettare i propri obblighi e doveri assunti in sede di Unione Europea nei settori della cooperazione giudiziaria e di polizia nonché i propri impegni internazionali nella lotta alla corruzione.*

Continuando nell'analisi del testo, mentre il termine 'governo' è lasciato indefinito nella legge del 2001, quello di 'atto' viene definito nella Parte VIII, sezione 121, in cui si legge:

"In questa legge 'atto' e 'azione' includono il comportamento omissivo".

Ma nella Parte I, sezione 1 relativa alle 'Azioni compiute a scopo terroristico', si stabilisce

che l'azione: *"include comportamenti tesi a procurare benefici ad organizzazioni proscritte"*¹⁶.

Il significato del termine 'pubblico' è fornito in via indiretta in relazione all'espressione composta 'public place' nella Parte VIII, sezione 121, nel quale si prevede che: *"luogo pubblico' indica un luogo al quale membri della popolazione hanno accesso, liberamente o a pagamento"*.

Il termine 'beni' è definito nella Parte VIII, sezione 121, dove è stabilito che: *"i 'beni' comprendono i beni ovunque situati, siano essi nell'ampia categoria di beni reali o personali, ereditabili o mobili, e altri diritti (things in actions) ed altri beni immateriali."*

Come per il termine 'pubblico', la definizione di 'beni' ricorre anche in relazione a 'beni e cose dei terroristi'. Nella Parte III, sezione 14, per 'beni dei terroristi' s'intendono:

- (a) denaro o altri beni suscettibili di essere utilizzati a scopi terroristici (compresa ogni risorsa imputabile ad organizzazioni proscritte),*
- (b) proventi derivanti dalla commissione di atti terroristici,*
- (c) proventi derivanti da attività realizzate a scopi terroristici.*

Inoltre nella sottosezione:

- (a) il riferimento ai profitti di un'azione include il riferimento a qualsivoglia bene il quale, interamente o in parte, direttamente o indirettamente, rappresenti profitto dell'atto (compresi i pagamenti o altri emolumenti collegati alla sua commissione),*
- (b) il riferimento alle risorse di un'organizzazione comprende il riferimento a qualunque somma di danaro o altri beni impiegati o resi disponibili, o che debbano essere impiegati o resi disponibili per l'uso da parte dell'organizzazione.*

Il termine 'terrorista' è definito nella Parte V, sezione 40, come segue:

- (a) colui che ha commesso reati previsti nelle sezioni 11, 12, da 15 a 18, 54 e da 56 a 63*

¹⁶ L'espressione "organizzazioni proscritte, sebbene non si applichi al contesto legislativo italiano, e' definita nell'atto con una lista di organizzazioni elencate nell'Allegato 2 della legge 2001. Inoltre, e' compito del Ministro competente aggiungere o rimuovere un'organizzazione dalla lista o aggiornare la lista in alto modo.

(b)colui che è implicato o è stato implicato nella commissione, preparazione o istigazione di atti di terrorismo¹⁷.

La nozione di terrorismo ha subito sviluppi significativi nel TA 2000 e nell'ACSA 2001, l'ultimo dei quali ha evidenziato la necessità che il concetto abbia un'applicazione e una portata più ampie, in modo tale da estendersi alle minacce internazionali con modalità che pongono l'enfasi sull'operato delle forze di polizia. La necessità, per i testi di legge in parola, di eliminare potenziali ambiguità e garantire la certezza del diritto è evidenziata dal chiaro stile della lingua inglese nel quale sono redatti, in cui il significato delle espressioni e dei termini si alterna passando da quello proprio della lingua ordinaria a quello tipicamente giuridico, sia attraverso l'espressione della fonte legislativa che giurisprudenziale.

Fatta eccezione per alcuni casi in cui i termini sono indefiniti e pertanto portano significati indeterminati, aprendo spazi di manovra al giudice, il complesso delle definizioni è redatto in maniera onnicomprensiva attraverso espressioni cariche di significati.

Un'altra organizzazione internazionale, che si occupa della tutela dei diritti umani, Human Rights Watch, criticò profondamente l'Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001¹⁸.

Le critiche si focalizzarono sulla clausola 21 della legge che introduceva il concetto di "sospetto terrorista internazionale": definizione molto ampia (colui che potesse costituire un rischio per la sicurezza nazionale e sospettato di essere un terrorista internazionale) e non definita che poteva costituire un pericolo per la tutela dei diritti umani.

¹⁷ Il testo integrale della legge e' reperibile all'indirizzo www.hms0.go.uk

¹⁸ Critica presente nel sito (www.hrw.org/background/eca/UKleg1106.htm)

Un'altra clausola della Anti-Terrorism 2001 oggetto di discussione da parte di Human Rights Watch fu la clausola 23 che permetteva la indefinita detenzione degli stranieri nazionali sospettati di attività terroristica, che non poteva ritornare nel proprio paese o in un altro, per problemi di natura pratica, come per esempio, doveva essere garantita l'esatta documentazione o perché veniva sottoposti a torture o trattamenti disumani in violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea sui Diritti Umani¹⁹.

PARTE SECONDA:

LA SENTENZA DELLA CAMERA DEI LORDS DEL 16 DICEMBRE 2004

¹⁹ La Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (CEDU o C.E.D.U.), firmata a Roma il 4 novembre 1950, al 2004 è stata ratificata da 44 paesi aderenti al Consiglio d'Europa, tra cui i quindici membri dell'Unione Europea. Con la CEDU, ogni Stato si è obbligato al rispetto dei diritti garantiti dalla stessa Convenzione nell'ambito del proprio ordinamento giuridico nazionale ed a favore di qualunque persona, senza distinzioni di alcuna specie, come di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza a una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.

1. Illegittimità della legislazione del Regno Unito in tema di terrorismo

Il 16 dicembre 2004 nove membri della Camera dei Lord²⁰ giudicavano positivamente un ricorso contro il ministro degli Interni relativamente alle misure di sicurezza contro il terrorismo, perchè lesive del diritto alla libertà dell'individuo. Nella lunga discussione i Lord e la baronessa di Richmond si richiamavano alcuni importanti principi di diritto internazionale.

La vicenda riguardava nove detenuti che proponevano ricorso contro una decisione della Corte d'appello sulla contrapposizione fra il ministro degli interni e la Commissione speciale d'appello sull'immigrazione datata luglio 2002. Otto dei ricorrenti erano stati classificati in base al Security Act 2001 e detenuti dal 19 dicembre 2001, mentre il nono

²⁰ Il Parlamento si compone della Camera dei Lord e della Camera dei Comuni. La Camera dei Lord è formata da membri ereditari e, dal 1958, anche da membri nominati a vita dal sovrano. La Camera dei Comuni è formata da 650 membri eletti a suffragio universale. La Camera dei Lord svolge un ruolo chiave nel riesaminare le leggi sottoposte alla sua attenzione dalla Camera dei Comuni e promuove anche nuove leggi. Un'altra funzione importante è l'azione di controllo sul governo del quale esamina attentamente l'attività. La Camera dei Lord svolge anche un importante ruolo giudiziario come Corte d'Appello suprema del paese.

era stato arrestato poco dopo. Due di essi avevano lasciato successivamente la Gran Bretagna, un terzo era finito all'ospedale per malattie mentali ed un quarto era stato rilasciato nell'aprile 2004, quando il ministro degli interni aveva revocato il suo status di sospetto terrorista.

I ricorrenti, tutti stranieri e tutti incensurati, hanno evidenziato la illegittimità della loro detenzione, richiamandosi alla Convenzione europea sui Diritti Umani, che ha effetto in Gran Bretagna dal 1998. Inoltre essi lamentavano che anche gli arresti erano ingiustificati. I ricorsi sono stati sostenuti dalle associazioni per i diritti umani Liberty e Amnesty International.

Il Terrorism Act britannico del 2000 (un anno prima dell'attacco alle torri gemelle) definisce "terrorismo" come *"l'uso o minaccia di azioni dove ... l'uso o minaccia e' finalizzato ad influenzare il governo od intimidire il pubblico o una parte di pubblico e l'uso o minaccia e' fatto al fine di sostenere una causa politica, religiosa o ideologica"*. Inoltre *se l'azione "comporta serie violenze contro la persona, seri danni alla proprieta', mette in pericolo la vita con serie violenze contro la persona... con uso di armi da fuoco o esplosivi"*. *"Le finalita' di terrorismo includono un riferimento all'azione svolta a beneficio di una associazione bandita"*.

Dopo l'11 settembre il governo britannico reagì introducendo l'Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 - in parte attenuato dagli emendamenti parlamentari - ed introdusse un ordine di deroga all'atto di recepimento del trattato sui diritti umani 1998. Tali decreti influirono anche sulla legislazione vigente dal 1971 in materia di immigrazione, ed in particolare sulla detenzione di stranieri.

Nel caso in esame, la Camera dei Lord richiama l'articolo 5 della Convenzione europea secondo il quale *"Ciascuno ha diritto alla liberta' ed alla sicurezza della persona; nessuno puo' essere*

privato della liberta' salvo nei seguenti casi ed in accordo con le procedure prescritte per legge: l'arresto o la detenzione legale... di una persona contro cui l'azione e' stata intrapresa in vista dell'espulsione". Non si parla, fanno notare i Lord, di detenzione durevole o illimitata in Gran Bretagna, ma di privazione della liberta' limitata nel tempo e funzionale alla sola espulsione. Quindi i diritti degli stranieri detenuti sono stati violati.

I Lord citano inoltre diverse decisioni della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in cui si ricorda che *"Nessuno puo' essere soggetto alla tortura od a trattamenti o punizioni disumani e degradanti"*. La Corte si diceva consapevole delle immense difficolta' incontrate dagli Stati moderni per proteggere le loro comunita' dai terroristi, tuttavia sottolineava che anche in tali contesti la Convenzione proibisce in modo assoluto i trattamenti lesivi della dignita' dei detenuti, senza deroghe di sorta in casi di emergenza o minaccia alla vita della nazione. Lo Stato detentore dei prigionieri e' anzi responsabile della loro salute, come ribadito dagli artt. 32 e 33 della Convenzione dell'ONU sui rifugiati.

La Corte ricordava che *"una persona che commetta un crimine considerato grave sotto la legge penale di un Paese, potrebbe certo essere incarcerata, che abbia o meno la nazionalita', per essere accusato, giudicato e, se colpevole, imprigionato. Ma un non cittadino che rischi la prospettiva di torture o trattamenti disumani una volta tornato nel suo paese, e che quindi non possa essere espulso, e che non sia accusato di nessun crimine, non puo' essere arrestato sotto l'art. 5 della Convenzione"*, valido solo per l'espulsione.

La Convenzione, fanno notare i Lord, da' invero ai Paesi sottoscrittori alcune possibilità di deroga, ma esse riguardano solo le *"Deroghe in tempo di guerra o in altre emergenze per pubbliche minacce alla vita della nazione"* e comunque sempre sotto la legislazione internazionale. Uno Stato che intenda derogare deve avvisare il segretario generale del Consiglio d'Europa delle misure che prevede di prendere e della loro giustificazione

nonché, in seguito, della loro cessazione. Fu con riferimento a tale possibilità, e richiamando la risoluzione ONU che riconosceva una minaccia alla pace ed alla sicurezza internazionali, che il ministro dell'interno britannico introdusse le deroghe alla Convenzione, per prevenire attacchi terroristici.

Nella relazione del ministero si spiegava che *"vi e' una minaccia terroristica alla Gran Bretagna da parte di persone sospettate di coinvolgimento nel terrorismo internazionale. In particolare, ci sono stranieri presenti nel Regno Unito sospettati di essere coinvolti nella realizzazione, preparazione o istigazione di atti di terrorismo internazionale, o facenti parte di organizzazioni o gruppi che ne sono coinvolti, o hanno legami con membri di tali organizzazioni e che sono una minaccia alla sicurezza nazionale del Regno Unito"*. Tutto il provvedimento e' pervaso dall'incertezza, poiche' parla di sospetti che pero' vengono di fatto trattati come prove indiziarie.

La conclusione dei Lord e' che la carcerazione fu illegittima in quanto protrattasi per anni, mentre sarebbe stato necessario espellere o accusare e processare i sospetti, e che essa fu immotivata, in quanto non esisteva effettivo pericolo per la nazione correlato ai detenuti. I Lord ricordano che i valori della democrazia dicono che tutte le persone sono uguali, e che, se e' vero che la maggioranza prevale, e' anche vero che le minoranze vanno rispettate. Diversamente, come diceva Thomas Jefferson, le violazioni sarebbero oppressione.

Lord Bingham di Cornhill ha evidenziato che i nove detenuti erano colpevoli solo di essere "stranieri", ed ha suggerito ironicamente di provare a sostituire - davanti alla frase "sospettato di terrorismo internazionale" - il sostantivo "straniero" con le parole "nero", "disabile", "donna", "gay" o simili, per chiedersi poi se sia giustificata la presa di potere su un gruppo che non sia "bianco", "abile", "maschio" o "etero", sospettato di terrorismo internazionale.

I Lord hanno chiesto di dichiarare la sezione 23 dell'Atto 2001 del governo incompatibile con l'art. 5 della convenzione europea sui diritti dell'uomo e di accogliere gli appelli dei detenuti ed ex detenuti e delle associazioni per i diritti umani.

Tale sentenza della Camera dei Lord è stata oggetto di critiche da parte di molte organizzazioni a tutela dei diritti umani, in particolar modo da parte di Amnesty International. Essa ha presentato una “*submission*” contro la Camera dei Lord affermando che la detenzione indeterminata prevista nella parte 4 dell'Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 rappresenta una pesante violazione di diritti umani perché non vengono rispettati i diritti di un giusto processo garantiti dagli standard internazionali di cui il Regno Unito è costretto a rispettare. In particolare, la detenzione è ordinata dall'esecutivo, senza formulazione di accuse e senza un processo, per un non-specifico e illimitato periodo di tempo, sulla base di prove tenute segrete che impediscono alle persone interessate di potersi difendere.

Inoltre, Amnesty ha invitato i giudici inglesi ad ammettere l'illegittimità dell'ammissibilità delle prove ottenute attraverso il ricorso alla tortura e ai maltrattamenti che violano gli obblighi che il Regno Unito ha nell'ambito del diritto internazionale²¹.

Anche un'altra organizzazione, Human Rights Watch è intervenuta sulla legittimità della legislazione del Regno Unito in materia di terrorismo sostenendo che l'Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, che prevede la detenzione indefinita senza formulazione di accusa e senza un processo, viola i diritti umani e quindi anche la Convenzione Europea sui Diritti Umani. Questa Convenzione ammette deroghe ai diritti umani solo quando viene dichiarata “*a public emergency threatening the life of the nation*”, mentre il Regno Unito è

²¹ Memorandum presentato da Amnesty (<http://web.amnesty.org/library/index/ENGEUR450272004?open&of=ENG-GBR>).

l'unico paese che ha derogato la Convenzione Europea sui Diritti Umani in conseguenza degli attacchi terroristici dell'11 Settembre.

Infine, interessante è stata anche la sentenza della Corte d'Appello del Regno Unito che ha ammesso la legittimità delle confessioni estorte con la tortura. Si trattava di una sentenza emessa dopo che 10 cittadini stranieri erano stati sospettati di terrorismo internazionale e detenuti senza una precisa accusa e processo e avevano fatto ricorso. In quella occasione Amnesty International ha dichiarato che il principio di legalità e i diritti umani sono diventate vittime delle misure prese subito dopo l'11 settembre e che il giudizio della Corte d'Appello rappresentava una aberrazione, morale e legale²².

2. Il trattamento dei detenuti sospettati di terrorismo internazionale

La delegazione del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura²³, nel febbraio 2002 effettuò in Inghilterra, in virtù dell'art. 7 della Convenzione per la Prevenzione della Tortura del 1987, una visita ad hoc allo scopo di valutare il trattamento di persone sospettate di terrorismo internazionale detenute in forza dell' "Anti-Terrorism, Crime

²² Sintesi del documento nel sito (<http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR450262004?OPEN&of=ENG-GBR>).

²³ Il Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura è stato istituito dalla Convenzione del Consiglio d'Europa nel 1987: si tratta di un corpo di ispettori internazionali che, secondo il mandato della Convenzione, visitano liberamente tutti i luoghi dei paesi membri in cui le persone sono private della loro libertà da una autorità pubblica.

and Security Act 2001” adottato, in seguito agli attacchi dell’11 settembre, dalle autorità inglesi per rafforzare le misure di prevenzione contro gli atti terroristici.

L’Atto 2001 prevedeva la detenzione amministrativa, per un periodo indeterminato, di stranieri considerati pericolosi per la sicurezza nazionale e sospettati di essere terroristi internazionali che, per ragioni pratiche o legali, non potevano, pertanto, essere allontanati dal territorio inglese²⁴.

Nel corso della visita, la delegazione europea aveva potuto verificare che sette delle persone detenute in forza dell’Atto anti-terrorismo erano state arrestate il 19 dicembre 2001 dagli agenti di polizia accompagnati da agenti del servizio immigrazione e immediatamente dopo l’arresto erano state condotte in prigione. In particolare, quattro di queste persone erano state portate a Belmarsh nel Reparto di Alta Sicurezza e gli altri quattro nella prigione di Highdown. Il Comitato ha potuto accedervi senza grandi difficoltà, tranne che in una occasione²⁵.

Per quanto riguarda la situazione in materia di maltrattamenti, il Comitato nel corso della visita non aveva raccolto denunce di maltrattamenti dei detenuti da parte delle forze dell’ordine o agenti del servizio immigrazione anche se non sono mancati detenuti che, intervistati dalla delegazione, avevano lamentato modi piuttosto violenti e aggressivi di alcuni ufficiali di polizia. A parte qualche eccezione²⁶, nessuna delle persone intervistate avevano dichiarato di essere stato maltrattato dal personale del carcere.

Su questo punto, il Comitato, nel suo Rapporto, ha invitato il personale penitenziario a ricordare e rispettare il principio fondamentale secondo cui la forza dovrebbe essere

²⁴ Tali persone erano considerate immigrati detenuti.

²⁵ I funzionari del carcere di Belmarsh si rifiutarono di aprire le porte delle celle perché era l’ora del the’.

²⁶ Una delle persone intervistate dichiarò alla delegazione del Comitato di essere stata trattata in modo violento dal personale penitenziario di Belmarsh.

usata sono come ultima soluzione e, comunque, non deve essere maggiore di quella strettamente necessaria e il divieto di ogni forma di maltrattamenti, comprese le offese verbali.

La delegazione del Comitato nell'esaminare le garanzie contro i maltrattamenti aveva constatato che, mentre la situazione relativa alla notifica della custodia e l'accesso ad un dottore era in definitiva soddisfacente, rispetto al diritto di accesso a un avvocato la situazione non poteva considerarsi accettabile dal momento che molti detenuti avevano dichiarato di aver atteso più di una settimana, prima di avere un primo contatto con l'avvocato.

La qualità generale della vita nei luoghi di detenzione ha un'importanza fondamentale per il Comitato. Questa qualità dipende in gran parte dalle attività proposte ai detenuti. Su questo aspetto la delegazione europea, nel corso della visita in questione, se da un lato aveva potuto constatare le buone condizioni materiali garantite ai detenuti (le celle visitate erano pulite e in buona condizione, adeguatamente illuminate, dotate di finestre per l'accesso alla luce naturale e all'aria e dotate di sanitari, oltre a un letto, tavolo e armadio) dall'altro aveva rilevato che a nessuna delle persone detenute in forza dell'Atto anti-terrorismo venivano di fatto garantiti lavoro, attività educative o culturali e solo alcune di esse avevano avuto il permesso di fare attività fisica. Non solo, trascorrevano, di fatto, poco tempo all'aperto fuori dalle proprie celle. Pertanto, nel suo Rapporto, il CPT ha raccomandato alle autorità interessate di rivedere la situazione in modo da assicurare a tutti i detenuti la possibilità di trascorrere una parte ragionevole della giornata fuori delle loro celle e di offrire loro attività educative, sportive o di altra natura.

Al momento dell'entrata in carcere, tutti i detenuti dovrebbero senza ritardo essere visitati da un medico. La delegazione del Comitato aveva rilevato, soprattutto durante la

visita al carcere di Highdown, che i detenuti dovevano attendere del tempo prima di poter accedere ad un medico e le lamentele erano confermate dalle cartelle mediche esaminate dalla delegazione stessa. Quest'ultima si era, in particolare, soffermata sull'importanza di un supporto psicologico e/o di un trattamento psichiatrico per questa categoria di detenuti considerati a rischio di violazioni di diritti umani, compresi atti di tortura o morte, nel caso di rientro nel loro paese di origine. La delegazione era stata tra l'altro informata che alcuni di loro, nel passato, erano stati vittime di tortura o atti inumani, altri, al tempo della visita, presentavano disturbi psicologici o comunque con storie di vita non facile, tra cui tentativi di suicidio. Una situazione del genere, non poteva sicuramente essere migliorata da un regime carcerario e da un tempo limitato per le uscite come sopra descritti.

Di fronte alle critiche del Comitato, le autorità inglesi hanno risposto che, quanto alle uscite fuori cella e alle attività, *“i detenuti erano stati trasferiti in reparti che assicuravano loro una vasta scelta di attività educative, culturali, fisiche”*. In relazione alle altre osservazioni del CPT, il Governo ha dichiarato che *“le misure adottate dalle proprie istituzioni e dai propri funzionari allo scopo di combattere il terrorismo internazionale e proteggere una società democratica saranno in conformità con i diritti fondamentali di ogni persona nei cui confronti le misure saranno adottate”*.

PARTE TERZA:

**PREVENTION OF TERRORISM BILL 2005 vs LEGISLAZIONE
D'EMERGENZA DEL REGNO UNITO 1973/1974**

1. Comparazione tra le due legislazioni

Nel 1972, il parlamento di Stourmont, inaugurato nel 1932, fu soppresso ed il governo inglese si assunse la responsabilità dell'ordine in Irlanda del Nord. Tale decisione fu accolta favorevolmente dalla minoranza cattolica, che iniziava a sentirsi a disagio per il continuo ricorso alla forza, che stava causando un elevato numero di vittime, e pensava che in tal modo potesse essere ripristinata la pace²⁷.

La situazione, tuttavia, si aggravò nuovamente quando a seguito delle elezioni generali tenutesi in Irlanda del Nord per la creazione di un'Assemblea elettiva, i gruppi paramilitari protestanti intrapresero una campagna di attentati nei confronti dei cattolici e l'I.R.A. rispose alle violenze con la violenza.

Nel pieno dei combattimenti il governo inglese emanò l'Emergency Provision Act (EPA, 1973), che sostituì il Civil Authority (Special Powers) Act del 1922. Tra le disposizioni contenute nell'EPA, la più importante riguardava l'istituzione di tribunali speciali, le cd.

Diplock Courts, prive di giuria e costituite da un unico giudice competente per i reati di terrorismo. L'EPA prevedeva, inoltre, l'ampliamento dei poteri di arresto e di perquisizione attribuiti alla polizia ed ai militari; il prolungamento del fermo di polizia sino a settantadue ore senza l'obbligo di fornire alcuna giustificazione da parte dell'autorità giudiziaria; la presunzione di colpevolezza nel caso di possesso illegale di armi e l'accettazione di testimonianze senza possibilità di interrogatori o confronti.

Nel 1974 fu invece introdotto il Prevention of Terrorism Act (PTA) che, a differenza dell'EPA, fu applicato in tutto il Regno Unito. In esso era prevista la messa al bando di alcuni gruppi paramilitari; la possibilità di limitare, con provvedimento del Ministro degli Interni o del Segretario di Stato per il Nord Irlanda, la libertà di spostamento nel territorio del Regno Unito (cd. "esilio interno"); la possibilità di prolungare il fermo di polizia oltre quarantotto ore e, con il consenso del Ministro degli interni, sino a sette giorni senza la formulazione di alcuna precisa accusa ed, infine, l'abolizione dei diritti dell'Habeas Corpus; inoltre, esso negava la possibilità, entro le quarantotto ore, di avvalersi di un avvocato e di esercitare il diritto di non rispondere.

L'introduzione della legislazione di emergenza produsse dei gravi effetti sulla già critica situazione dell'Ulster.

Il moltiplicarsi degli attentati dei gruppi militari e l'incremento delle vittime civili indussero il governo di Londra a revocare lo status di prigioniero politico ai detenuti per reati di terrorismo. Il provvedimento colpiva in gran parte i detenuti repubblicani, che proclamarono una *blanket protest* ed una *no-wash protest*. I prigionieri rifiutarono di indossare la divisa carceraria, di lavarsi e di pulire le celle.

Ne frattempo, Amnesty International aveva denunciato in un proprio rapporto i continui maltrattamenti subiti dai detenuti e da coloro che erano fermati dalle forze di sicurezza, perchè sospettati di appartenere all'I.R.A. Fu dunque istituita una commissione d'inchiesta per stabilire quali fossero i mezzi usati dalla polizia durante gli interrogatori. I risultati di tale inchiesta confermarono quanto denunciato da Amnesty International ed il governo inglese si vide costretto ad abrogare l'internamento senza processo.

Il "Prevention of Terrorism Bill" fu approvato nel marzo 2005 dal Parlamento britannico al fine di integrare la vigente legislazione antiterrorismo. Questa legge attribuisce al Segretario di Stato il potere di imporre c.d. "control orders", contenenti una varietà di obblighi per l'interessato (come, ad es., il divieto di possedere certi oggetti, restrizioni alla libertà di movimento, di comunicazione e di associazione, sino agli arresti domiciliari):

- ✓ senza previa audizione dell'interessato;
- ✓ senza previo controllo giurisdizionale sulla misura, tranne che per le ipotesi più rilevanti (che danno luogo ai c.d. "derogating control orders", laddove la deroga è da intendersi come riferita ai diritti ed alle libertà previste dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo), ed anche in questi casi con valutazione limitata alla verifica di "gravi indizi di reato";
- ✓ con gravi limitazioni alla ricorribilità giurisdizionale della misura, limitata al controllo di legittimità del provvedimento, in un'udienza nell'ambito della quale gli elementi di prova contro l'interessato sono tenuti segreti; inoltre, questi non ha il diritto di nominare un proprio difensore di fiducia, ma è invece assistito da uno "special advocate" incaricato dal Governo;

- ✓ senza alcuna limitazione quanto a durata della misura, con illimitata possibilità di reiterazione della stessa; inoltre, anche qualora il provvedimento fosse annullato da una decisione giurisdizionale, il governo avrebbe la possibilità di emettere un provvedimento del tutto identico a quello impugnato.

Possiamo affermare che il Regno Unito, sin dal passato, ha seguito la prassi di emanare, in materia di terrorismo, legislazioni restrittive e soggette spesso a critiche e attacchi da parte dell'organizzazioni a tutela dei diritti umani. Strumenti utilizzati, sia per affrontare la violenza scatenata dall'I.R.A nell'Irlanda del Nord durante gli anni '70, sia oggi di fronte al problema, dei sempre più frequenti e sanguinosi, attacchi terroristici da parte di Al Qaeda e organizzazioni affini.

BIBLIOGRAFIA

- L. Bauccio, *Il reato di terrorismo di terrorismo internazionale come introdotto dal Decreto- Legge 18 Ottobre 2001: alla ricerca di una nozione possibile*, in www.diritto.it, novembre 2001.
- A. De Santis, *Il divieto di tortura e trattamento disumano e degradante nell'ordinamento europeo: il caso della Gran Bretagna*, in www.diritto.it, novembre 2004.
- www.hms0.gov.uk/.
- G. Tessuto, *La nozione di "terrorismo" nella legislazione internazionale: analisi comparativa dei testi europei e inglesi*, in Rivista Italiana di Intelligence, Settembre-Dicembre 2002.
- M. Arienti, *Irlanda del Nord: storia di un conflitto*, in Centro Studi per la Pace, 15 Dicembre 2000, www.studiperlapace.it
- C. Bassu, *La Camera dei Lords giudica illegittima la legislazione britannica anti-terrorismo*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- R. Barberini, *La definizione di terrorismo internazionale e gli strumenti giuridici per contrastarlo*, in Centro Studi per la Pace, Gennaio-Aprile 2004.
- *Definitions of Terrorism*, in UNODC website.
- *Commentary on the Anti-Terrorism, Crime and Security Bill 2001*, in Human Rights Watch website, 16 Novembre 2001.
- B. Schivo, *Violazioni dei Diritti Umani negli Stati Uniti dopo l'11 Settembre 2001*, in www.disinformazione.it.
- *UK: Court of Appeal gives green light to torture*, in Amnesty International website, 11 Agosto 2004.
- *Media Briefing-UK Terrorism Act 2000*, in Amnesty International website, 20 Febbraio 2001.