



Sicurezza e diritti fondamentali nel Regno Unito

Tullio Fenucci

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La gestione delle emergenze nella storia del Regno Unito: la *martial law* e gli *emergency powers*. – 3. Dalla lotta al terrorismo domestico a quella al terrorismo internazionale: il *Terrorism Act 2000*. – 4. L'*ATCSA 2001* e la detenzione preventiva dei non cittadini. – 5. La deroga all'articolo 15 CEDU. – 6. La parte 4 dell'*ATCSA 2001* al vaglio della giurisprudenza britannica. – 7. Dal *Prevention of Terrorism Act 2005* al *Counter-Terrorism Act 2008*. – 8. L'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 9. Gli ultimi sviluppi legislativi: il *Terrorism Prevention and Investigation Measures ACT 2011* e il *Justice and Security Bill*. – 10. Diversità dell'approccio del Regno Unito nei confronti della minaccia del terrorismo internazionale rispetto agli Stati Uniti. – 11. Conclusioni.

1. Dopo i tragici avvenimenti dell'11 settembre 2001 e come conseguenza della lotta al terrorismo internazionale, sembra che la tutela dei diritti fondamentali sia stata messa in dubbio anche in paesi dell'Europa occidentale e del nord America dove per antica tradizione si riteneva che tali diritti fossero ormai consolidati.

In particolare il Regno Unito dopo l'11 settembre 2001 ha adottato una legislazione particolarmente restrittiva dei diritti fondamentali, al punto che, nell'ambito dei paesi aderenti alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹, è stato l'unico ad avvalersi della facoltà di chiedere la deroga dal rispetto dell'articolo 5 della Convenzione stessa² allo scopo di introdurre una forma di detenzione preventiva a tempo indeterminato in assenza di incriminazione e di processo.

¹ La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed è stata ratificata dallo Stato italiano con legge 4 agosto 1955, n. 848 insieme al Protocollo addizionale alla Convenzione stessa firmato a Parigi il 20 marzo 1952. Il testo della CEDU è reperibile, in lingua italiana, nel sito web <http://www.studiperlapace.it/documentazione/europconv.html>.

² L'articolo 5 CEDU, intitolato "Diritto alla libertà ed alla sicurezza", stabilisce che: "1. Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza. Nessuno può essere privato della libertà, salvo che nei casi seguenti e nei modi prescritti dalla legge ... 2. Ogni persona arrestata deve essere informata, al più presto e in una lingua a lei comprensibile, dei motivi dell'arresto e di ogni accusa elevata a suo carico. 3. Ogni persona arrestata o detenuta ... deve essere tradotta al più presto dinanzi ad un giudice o ad un altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole o di essere messa in libertà durante la procedura ... 4. Ogni persona privata della libertà mediante arresto o detenzione ha il diritto di presentare un ricorso ad un tribunale, affinché decida entro breve termine sulla legittimità della sua detenzione e ne ordini la scarcerazione se la detenzione è



A questo proposito bisogna ricordare che forme di detenzione preventiva in assenza di processo sono state utilizzate in diverse epoche della storia in periodi in cui la sicurezza nazionale era minacciata dalla guerra, dal terrorismo o da qualsivoglia pericolo nei confronti dell'ordine pubblico. Molto noto è il caso della detenzione preventiva attuata dagli Stati Uniti durante la seconda guerra mondiale nei confronti degli individui di origine giapponese³, tedesca e italiana presenti sul proprio territorio. Nel Regno Unito in particolare essa fu utilizzata durante le due guerre mondiali e negli anni settanta del XX secolo per il terrorismo nordirlandese.

Il presente lavoro intende mettere in luce le modalità di gestione delle emergenze nel Regno Unito, soffermandosi in particolare su quella derivante dal terrorismo internazionale con un'analisi degli elementi salienti di una legislazione in continua evoluzione e della più significativa giurisprudenza delle Corti britanniche e della Corte EDU in merito. A tal proposito si cercherà di mettere in luce le disposizioni più controverse e riflettere sulle conclusioni a cui sono giunte le Corti in merito.

La tesi che si vuol cercare di dimostrare è che l'ordinamento britannico nella lotta al terrorismo internazionale di matrice islamica, da una prima fase di legislazione particolarmente lesiva dei diritti fondamentali, sembra muoversi, gradatamente e non senza sforzi, nella direzione del ripristino della garanzia delle libertà fondamentali. In tale ambito si vuole mettere in evidenza che, accanto all'azione delle Corti, una significativa azione di resistenza alla politica restrittiva delle libertà fondamentali perseguita dal Governo è stata svolta dal Parlamento. Ciò non significa affatto, tuttavia, che nell'ordinamento britannico sia stato effettivamente conseguito un giusto bilanciamento tra sicurezza e diritti fondamentali. Infatti una simile tesi merita di essere precisata e accolta con cautela, visto che anche la più recente legislazione adottata in materia

illegittima. 5. Ogni persona vittima di arresto o di detenzione in violazione ad una delle disposizioni di questo articolo ha diritto ad una riparazione”.

³ Del caso si è occupata anche la Corte Suprema. V. *Toyosaburo Korematsu v. United States*, 323 U.S. 214 (1944), December 18, 1944, reperibile nel sito web <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=usc&vol=323&invol=214>. La bibliografia che si è occupata della vicenda, anche solo incidentalmente, è sconfinata; v., tra gli altri, C. MACKEN, *Counter-terrorism and the Detention of Suspected Terrorists. Preventive Detention and International Human Rights Law*, London, U.K., 2011, pp. 10 ss.; C. E. HARDY, *The Detention of Unlawful Enemy Combatants during the War on Terror*, El Paso, Texas, U.S.A., 2009, pp. 107 ss.; E. CHEMERINSKY, *Constitutional law*, New York, U.S.A., 2009, pp. 564 ss.; G. R. STONE et al., *Constitutional law*, New York, U.S.A., 2009, pp. 514 ss.; S. GABBI, *I legal black holes e la Corte Suprema federale degli Stati Uniti d'America*, in *Sicurezza e stato di diritto: problematiche costituzionali*, a cura di V. BALDINI, Cassino, 2005, pp. 174 ss.; J. M. BROWN, *When Military Necessity Overrides Constitutional Guarantees: The Treatment of Japanese Americans During World War II*, in www.yale.edu/ynbti/curriculum/units/1982/3/82.03.01.x.html.



continua a conservare forti criticità. La suddetta tesi si fonda sulla riflessione indotta dalla continua evoluzione della legislazione, segno dell'incessante ricerca del difficile equilibrio tra sicurezza e diritti fondamentali in un'epoca di emergenza e dalla puntualità dell'azione delle corti.

Pertanto nel Regno Unito la necessità di coniugare libertà e sicurezza ha prodotto una legislazione tormentata e in continua evoluzione volta a ricercare, pur nell'ambito di un sempre maggior affinamento delle tecniche di contrasto al terrorismo internazionale, la migliore soluzione allo scopo di salvaguardare la sicurezza dei cittadini con il minor sacrificio dei diritti fondamentali degli stessi. Il fatto che l'evoluzione legislativa in materia sia incessante e che i suoi ultimi prodotti presentino tuttora forti criticità è la migliore dimostrazione che questo equilibrio, pur ricercato, non è stato ancora trovato.

Inoltre si vuol mettere in evidenza come il Regno Unito nel complesso abbia affrontato il fenomeno del terrorismo internazionale di matrice islamica con gli strumenti propri del diritto penale, nonostante il ricorso, in una prima fase, alla citata deroga alla CEDU e la partecipazione alle guerre volute dagli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001. Anche questo assunto merita di essere sviscerato e precisato con la dovuta attenzione.

Una volta messo in evidenza il percorso legislativo e giurisprudenziale seguito dall'ordinamento britannico si intende porre a confronto l'approccio del Regno Unito alla lotta al terrorismo internazionale con quello seguito dagli Stati Uniti negli stessi anni. Gli Stati Uniti, infatti, hanno affrontato l'emergenza terroristica utilizzando un approccio di tipo bellico. Una volta dimostrata l'esistenza di differenze formali tra i due casi ci si chiederà poi in che termini sul piano sostanziale l'approccio e i metodi seguiti dai due paesi sono stati davvero differenti.

Infine si intendono formulare alcune riflessioni sulla natura del terrorismo internazionale, giustificate dalla circostanza che, a seconda del tipo di terrorismo che uno Stato si trova ad affrontare, differenti sembrano le misure più appropriate per contrastare il fenomeno.

A tal proposito bisogna ricordare che si è proposta una classificazione delle possibili risposte al terrorismo, suddividendole in tre tipi⁴. Innanzitutto c'è l'opzione militare, che, come si tenterà di dimostrare, è stata scelta dagli Stati Uniti; la lotta al terrorismo viene in tal caso equiparata ad una vera e propria guerra, con tutte le conseguenze in termini di restrizione dei diritti fondamentali che una simile decisione comporta. La seconda ipotesi è quella adottata dal Regno Unito nell'approccio al terrorismo internazionale di matrice islamica

⁴ In tal senso v. H. FENWICK, G. PHILLIPSON, *Legislative over-breadth, democratic failure and the judicial response: fundamental rights and the UK's anti-terrorism legacy policy*, in V. RAMRAY, M. HOR, K. ROACH, *Global Anti-Terrorism Law and Policy*, Cambridge, 2005, p. 455.



dopo i tragici eventi dell'11 settembre 2001; si tratta della scelta di qualificare il terrorismo come un fenomeno criminale, da combattere perciò utilizzando le misure di polizia e la giustizia penale. Infine la risposta al terrorismo può posizionarsi su un piano più squisitamente politico, quando si fa strada l'idea che il terrorismo è una forma di ribellione armata da affrontare con negoziati di natura politica.

In merito, in particolare, si intende dimostrare che al Regno Unito, una volta scartato l'approccio bellico di stampo statunitense nei termini che si tenterà di chiarire nel prosieguo della trattazione ed essendo inoltre preclusa la via politica per le ragioni che si tenterà di esporre, l'unico strumento rimasto per contrastare il fenomeno terrorismo internazionale di stampo islamico è stato quello del diritto penale.

2. La lotta al terrorismo potrebbe inquadrarsi senza troppa difficoltà nelle situazioni di emergenza con cui gli ordinamenti sono chiamati a confrontarsi. Cionondimeno nel Regno Unito per far fronte a tale situazione non si è ricorso al tradizionale strumento di gestione delle situazioni di emergenza.

Storicamente il modello di gestione delle emergenze operante nell'ordinamento britannico è quello in vigore fin dal XVIII secolo⁵. Si tratta della *martial law* con la quale la Corona fronteggia situazioni di emergenza, come la guerra civile o le insurrezioni nel regno; in simili circostanze possono essere imposte restrizioni ai diritti dei cittadini o dei sudditi⁶. Accanto ad esso si riscontra un altro modello di gestione delle emergenze, costituito dai c.d. *emergency powers*⁷.

Il potere di decidere nelle situazioni di emergenza spetta al Parlamento, che esercita il suo controllo sugli atti del Governo; tale potere si esplica all'interno dei vincoli della *Common law* che attribuisce, a titolo di prerogativa, il comando delle forze armate alla Corona e, conseguentemente, le decisioni sulla guerra⁸. In realtà la decisione sul coinvolgimento in un conflitto armato così

⁵ V. J. O. FROSINI, S. PENNICINO, *La lotta al terrorismo nella patria dell'habeas corpus. Evidenze del dinamismo costituzionale britannico*, in *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali*, a cura di M. CAVINO, M. G. LOSANO, C. TRIPODINA, Torino, 2009, pp. 62 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2003, pp. 90 ss.

⁶ V. A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *Constitutional & Administrative Law*, Harlow, U.K., 2011, p. 586.

⁷ In merito v. P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, pp. 100 ss.

⁸ V. R. TONIATTI, *L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi in Gran Bretagna*, in *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, a cura di G. DE VERGOTTINI, Roma, 1991, pp. 181 ss., secondo cui anche le decisioni sulla guerra rientrano nella *royal prerogative*, visto che non esistono norme di diritto positivo che prevedono una preventiva pronuncia parlamentare in materia di dichiarazione o cessazione dello stato di guerra.



come l'esercizio dei poteri di crisi spettano al Primo ministro⁹, visto che nell'ordinamento britannico la titolarità sostanziale del potere esecutivo già dal XVIII secolo non apparteneva più al monarca ma, appunto, al Primo ministro, capo di un Governo legato da rapporto fiduciario con la Camera dei Comuni¹⁰.

Peraltro l'uso della forza in simili circostanze deve essere proporzionato al fine che si intende perseguire; ciò comporta che un uso eccessivo della forza, che produca ad esempio la morte di qualcuno, può condurre ad un giudizio dinanzi alle corti per stabilire se la forza utilizzata per reprimere una sommossa sia stata necessaria o invece eccessiva. Pertanto affinché possa essere applicata la legge marziale sono richiesti i presupposti della necessità e dell'urgenza oltre che dell'insufficienza dei mezzi ordinari ad arginare la sommossa o l'insurrezione¹¹. Bisogna altresì notare che la legge marziale non può essere mai utilizzata in tempo di pace e non necessita di un'apposita proclamazione. Inoltre, dopo la fine del periodo di emergenza e una volta che sia stata ristabilita la pace, i giudici possono esercitare la loro giurisdizione in relazione a qualsiasi atto compiuto in applicazione della legge marziale. A tal proposito è importante considerare che chiunque abbia compiuto atti lesivi della vita, della libertà o della proprietà di un suddito britannico in periodo di guerra o di rivolta, senza che ciò sia legalmente giustificato, viene a trovarsi nelle stesse condizioni di chi viola le leggi e quindi a subirne le stesse sanzioni, a meno che la sua responsabilità per gli illeciti commessi al servizio del regno non sia stata coperta da un *Bill of indemnity* approvato dal Parlamento al termine del periodo di emergenza¹². Con quest'ultimo provvedimento il Governo viene esonerato dalla responsabilità politica per gli atti compiuti durante l'emergenza¹³; in mancanza di tale atto legislativo che vada a sanare gli eventuali atti illeciti compiuti, gli autori di questi ultimi potranno essere sanzionati da ogni giudice.

Tuttavia la legge marziale non ha trovato applicazione di frequente¹⁴. Essa fu utilizzata nel periodo delle guerre coloniali e non è stata più applicata dall'epoca della rivoluzione irlandese del 1920-1921; infatti non si è fatto ricorso

⁹ V. F. ANGELINI, *Il caso del Regno Unito*, in *Guerra e Costituzione*, a cura di P. CARNEVALE, Torino, 2004, p. 284.

¹⁰ V. W. BAGEHOT, *The English Constitution*, tr. it. *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, pp. 87 ss., secondo cui in Inghilterra già nel corso del XVIII secolo il perno del potere esecutivo non era più il monarca ma piuttosto il Primo ministro, vertice di una compagine governativa che doveva godere della fiducia della Camera dei Comuni.

¹¹ Cfr. A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, U.K., 1915, tr. it. *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Bologna, 2003, p. 494.

¹² Cfr. A. V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, cit., p. 499.

¹³ Sul punto v. anche G. TREVES, Voce *Bill d'indennità*, in *Enc. dir.*, V, Milano, 1959, pp. 480-481; L. ROSSI, Voce "*Bill*" d'indennità, in *Novissimo Dig. It.*, II, 2, Torino, 1968, pp. 427-428.

¹⁴ V. A. PIZZORUSSO, Voce *Emergenza (stato di)*, in *Enc. Scienze sociali*, III, Roma, 1993, p. 552.



alla legge marziale durante le due guerre mondiali né per assicurare la sicurezza in Irlanda del nord a partire dalla fine degli anni sessanta e neppure recentemente per contrastare il fenomeno del terrorismo internazionale. Invece durante i due conflitti mondiali il Regno Unito ha reagito alla situazione di emergenza con l'attribuzione da parte del Parlamento dei pieni poteri al Governo mediante una legislazione che influì anche sui diritti dei cittadini¹⁵. Si è parlato a questo proposito di *emergency powers*.

Pertanto nell'epoca successiva all'inizio degli anni venti del XX secolo non è stata più impiegata la *martial law* ma sono state approvate una serie di leggi dirette a disciplinare ipotesi eccezionali specifiche.

Conflitti mondiali a parte, l'ipotesi più comune in tale ambito è costituita proprio dalla legislazione antiterrorismo¹⁶.

Infatti nel Regno Unito la lotta al terrorismo era già una priorità, soprattutto a causa della situazione in Irlanda del nord. Il terrorismo separatista nordirlandese nel corso degli anni ha causato sanguinosi attentati a cui il Governo inglese ha risposto di volta in volta con la predisposizione di provvedimenti normativi di carattere eccezionale e temporaneo¹⁷. L'approccio

¹⁵ Sul punto v. A. BENAZZO, *L'emergenza del conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, 2004, p. 60; G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003, p. 29.

¹⁶ V. a tal proposito C. MACKEN, *Counter-terrorism and the Detention of Suspected Terrorists*, cit., pp. 82 ss. e 94, secondo cui uno stato di emergenza può essere dichiarato solo se le misure sono strettamente necessarie e richiede che vi sia una minaccia attuale e imminente; secondo l'autore lo stato di emergenza non dovrebbe essere utilizzato nell'ambito di una strategia antiterrorismo in quanto esso da strumento straordinario diverrebbe ordinario e perderebbe così il suo carattere eccezionale.

¹⁷ Già nel 1922 era stato adottato il *Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland) 1922* (il cui testo è reperibile nel sito web <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/spa1922.htm>). Su tale legge v. L. K. DONOHUE, *Civil Liberties, Terrorism, and Liberal Democracy: Lessons from the United Kingdom, August 2000*, p. 4, in http://www.bks.harvard.edu/var/exp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/centers/taubman/working_papers/donohue_00_civillib.pdf. Nel 1939 fu approvato il *Prevention of Violence Act (Temporary Provisions) 1939*. A partire dagli anni settanta del XX secolo furono adottati una serie di provvedimenti relativi al terrorismo domestico di cui si citano di seguito i principali. Innanzitutto furono adottati il *1973 Northern Ireland (Emergency Provisions) Act* (su cui v. L. K. DONOHUE, *Counter-terrorist law and emergency powers in the United Kingdom (1922-2000)*, Dublin – Portland, 2001, pp. 127 ss.) e il 29 novembre 1974 il *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974* (il cui testo è reperibile nel sito web <http://cain.ulst.ac.uk/hmso/pta1974.htm> e su cui v. L. K. DONOHUE, *Counter-terrorist law and emergency powers in the United Kingdom*, cit., pp. 216 ss.). A tali provvedimenti bisogna aggiungere: *The Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1976*, *The Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1984* (su cui v. L. K. DONOHUE, *Counter-terrorist law and emergency powers in the United Kingdom*, cit., rispettivamente pp. 231 ss. e 247 ss.; C. SCORER, S. SPENCER, P. HEWITT, *The new Prevention of Terrorism Act. The Case for Repeal*, London, U.K., 1985, pp. 2 ss.), *The Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989* come modificato e integrato da provvedimenti successivi, come il *Criminal Justice and Public Order Act* del 1994, il *Prevention of Terrorism (Additional Powers) Act 1996* (su cui v. L. K. DONOHUE, *Counter-terrorist law and*



seguito per affrontare il terrorismo nordirlandese è stato un misto di risposta fondata sulle misure di sicurezza e di repressione criminale di natura penale a cui si sommava una strategia di natura politica¹⁸. Nel caso nordirlandese fintanto che l'approccio seguito è stato di tipo prevalentemente repressivo, con l'introduzione di misure legislative di emergenza, pur ottenendo una immediata diminuzione del livello di violenza¹⁹, non si è riusciti a porre fine al terrorismo; la consapevolezza che un simile approccio fosse alla lunga controproducente ha spinto nella direzione di una soluzione di tipo politico²⁰. Peraltro un approccio di tipo politico, con riduzione dei metodi repressivi, è apparso immediatamente inconcepibile nella lotta contro la rete terroristica internazionale di Al-Qaida; nondimeno le misure repressive nei confronti dei musulmani hanno prodotto un generale risentimento nella comunità islamica accompagnato da una perdita di fiducia rispetto al sistema di giustizia britannica e in genere verso i valori propri delle democrazie occidentali²¹.

Pertanto una lenta metamorfosi delle modalità di approccio al fenomeno terroristico nordirlandese è avvenuta nel Regno Unito nel corso del tempo. Dall'utilizzazione di disposizioni di natura emergenziale con le caratteristiche proprie di una simile legislazione, come la loro circoscritta vigenza nel tempo e nello spazio, si passò successivamente a disposizioni legislative anti-terrorismo destinate ad essere inserite stabilmente nell'ordinamento.

3. Una speciale legislazione contro il terrorismo è stata introdotta per la prima volta nel Regno Unito nel 1974. In principio tale legislazione fu soggetta alla formalità dell'annuale rinnovo da parte del Parlamento mentre le successive leggi divennero permanenti. Bisogna notare che la legislazione adottata dal Regno Unito all'epoca era rivolta interamente alla prevenzione e repressione di forme di terrorismo interne.

emergency powers in the United Kingdom, cit., pp. 255 ss.), il *Criminal Justice (Conspiracy and Terrorism) Act 1998* (su cui v. L. K. DONOHUE, *Counter-terrorist law and emergency powers in the United Kingdom*, cit., pp. 286 ss.). Sul *Prevention of Terrorism Act 1989* v. C. A. GEARTY, J. A. KIMBELL, *Terrorism and the Rule of Law: A Report on the Laws relating to Political Violence in Great Britain and Northern Ireland*, London, U.K., 1995, pp. 17 ss.; L. K. DONOHUE, *Counter-terrorist law and emergency powers in the United Kingdom*, cit., pp. 253 ss. Inoltre, in merito alle varie leggi che, tra il 1974 e il 1989, hanno assunto il nome di *Prevention of Terrorism Act*, v. C. WALKER, *The prevention of terrorism in British law*, Manchester, U.K., 1992, pp. 31 ss. V. inoltre *The 1978 Northern Ireland (Emergency Provisions) Act*, *The 1987 Northern Ireland (Emergency Provisions) Act*, *The 1996 Northern Ireland (Emergency Provisions) Act*, *The 1998 Northern Ireland (Emergency Provisions) Act*, su cui v. L. K. DONOHUE, *Counter-terrorist law and emergency powers in the United Kingdom*, cit., rispettivamente pp. 175 ss., 189 ss., 200 ss., 277 ss.

¹⁸ Sul punto v. H. FENWICK, G. PHILLIPSON, *Legislative over-breadth*, cit., pp. 455-456.

¹⁹ V. L. K. DONOHUE, *Civil Liberties, Terrorism, and Liberal Democracy*, cit., pp. 6-7.

²⁰ In tal senso v. H. FENWICK, G. PHILLIPSON, *Legislative over-breadth*, cit., p. 456.

²¹ Cfr. H. FENWICK, G. PHILLIPSON, *Legislative over-breadth*, cit., p. 456.



Un primo riferimento ad atti di terrorismo internazionale a fondamento di una legislazione di emergenza si riscontra nel *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*²². Tale testo legislativo conteneva otto clausole, la metà delle quali erano dedicate a misure di emergenza legate alla situazione in Irlanda del Nord e l'altra metà al terrorismo internazionale.

Tuttavia la dimensione internazionale del terrorismo fu presa in considerazione specificamente solo nel 2000 quando il Parlamento del Regno Unito approvò il *Terrorism Act 2000*, che entrò in vigore il 19 febbraio 2001 e che, pur avendo subito poche modifiche nel corso del tempo, è tuttora vigente²³. La caratteristica che differenzia il *Terrorism Act 2000* rispetto alle leggi precedenti in materia di lotta al terrorismo è che esso, a differenza di queste ultime, si presenta come legislazione permanente e non temporanea ed è applicabile su tutto il territorio del Regno Unito e non solo su una parte dello stesso²⁴.

Con questa legge è stata fornita per la prima volta una definizione di terrorismo: esso consiste in un'azione o minaccia (di azione) volta a influenzare il Governo o a intimidire la popolazione o parte di essa e finalizzata a promuovere una causa politica, religiosa o ideologica²⁵.

La legge fornisce anche una spiegazione di che cosa si intende per "azione" terroristica di cui alla definizione appena menzionata. Una simile azione comporta una grave violenza contro una persona o un grave danno contro la proprietà; mette in pericolo la vita di una persona, diversa da quella

²² Il testo di tale legge è reperibile nel sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/40/contents>.

²³ Tale legge nel suo testo vigente è reperibile nel sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents> e nella sua versione originale in *The United Kingdom's legal responses to terrorism*, a cura di Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, London, U.K., 2003, pp. 11 ss. In merito v. S. H. BAILEY, N. TAYLOR, *Civil Liberties. Cases, Materials and Commentary*, Oxford, U.K., 2009, pp. 413 ss.; A. CONTE, *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism. Commonwealth Approaches: The United Kingdom, Canada, Australia and New Zealand*, Berlin-London, 2010, pp. 229 ss.; A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *Constitutional & Administrative Law*, cit., pp. 589 ss.

²⁴ In merito v. P. LEYLAND, *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti individuali nel Regno Unito: la ricerca di un equilibrio tra disposizioni di legge, potere esecutivo e controllo giurisdizionale*, in *Democrazia e terrorismo*, a cura di T. GROPPI, Napoli, 2006, pp. 243 ss.

²⁵ V. la sezione 1, rubricata "Terrorism: interpretation", sottosezioni 1 e 2, del *Terrorism Act 2000* nella sua versione originaria: "(1) In this Act "terrorism" means the use or threat of action where — (a) the action falls within subsection (2), (b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and (c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause. (2) Action falls within this subsection if it — (a) involves serious violence against a person, (b) involves serious damage to property, (c) endangers a person's life, other than that of the person committing the action, (d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or (e) is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system".



che commette l'azione; determina un grave rischio per la salute o la sicurezza pubblica; progetta di interferire con, o di sconvolgere, un sistema elettronico²⁶.

Peraltro bisogna notare che nel concetto di "azione" la legge espressamente include anche azioni compiute fuori dal Regno Unito; il riferimento a qualsiasi "persona" o "proprietà" riguarda qualsiasi persona o proprietà, ovunque si trovino; per "popolazione" deve intendersi anche la popolazione di un paese diverso dal Regno Unito; quando si parla di "governo" ci si riferisce al Governo del Regno Unito, di una parte del Regno Unito o di un paese diverso dal Regno Unito²⁷.

L'ampiezza della definizione di terrorismo prevista da tale legge è stata una delle caratteristiche più controverse della legge medesima²⁸. Nondimeno essa, favorita dall'assenza a livello internazionale di una definizione unitaria di terrorismo, ha ispirato la legislazione di diversi paesi nel mondo all'indomani degli attentati terroristici del 2001 negli Stati Uniti²⁹. Tuttavia, probabilmente, quello non è stato l'unico motivo del successo di tale definizione ma vi sono state altre ragioni, non ultima delle quali la circostanza che siffatta definizione fosse contenuta in un provvedimento legislativo entrato in vigore solo sette mesi prima dell'11 settembre 2001.

Nella legge, inoltre, è riscontrabile un'ampia varietà di ipotesi di reati legati al terrorismo³⁰. Quest'ultima è una caratteristica che accompagnerà l'evoluzione della legislazione antiterroristica del Regno Unito. Infatti dal 2000 al 2008 sono state introdotte quasi cinquanta figure di nuovi reati correlati al terrorismo³¹.

Infine il *Terrorism Act 2000* prevedeva la detenzione preventiva senza imputazione di un individuo sospettato di terrorismo per un periodo di quarantotto ore, in deroga alle ordinarie ventiquattro ore³², che poteva essere

²⁶ V. la citata sezione 1, sottosezione 2, del *Terrorism Act 2000*.

²⁷ V. la sezione 1, sottosezione 4, del *Terrorism Act 2000*: "(4) In this section — (a) "action" includes action outside the United Kingdom, (b) a reference to any person or to property is a reference to any person, or to property, wherever situated, (c) a reference to the public includes a reference to the public of a country other than the United Kingdom, and (d) "the government" means the government of the United Kingdom, of a Part of the United Kingdom or of a country other than the United Kingdom".

²⁸ V. A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *Constitutional & Administrative Law*, cit., p. 589; A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre?*, cit., p. 529.

²⁹ In tal senso v. K. ROACH, *The 9/11 Effect. Comparative Counter-Terrorism*, New York, U.S.A., 2011, pp. 238 e 256 ss.

³⁰ V. le sezioni 11, 12 e 13 del *Terrorism Act 2000*.

³¹ V. sul punto D. McKEEVER, *The Human Rights Act and Anti-terrorism in the United Kingdom: One Great Leap Forward by Parliament, but are the Courts Able to Slow the Steady Retreat that has Followed?*, in *Public Law*, January 2010, pp. 116-117.

³² V. la sezione 41 del *Terrorism Act 2000*.



ampliato fino a sette giorni dietro decisione di un giudice³³. Tale previsione sarà in seguito aggiornata dal *Criminal Justice Act 2003* che porterà il tempo della detenzione preventiva a quattordici giorni e poi dal *Terrorism Act 2006*³⁴, che arriverà fino a ventotto giorni³⁵.

4. Tuttavia la prima modifica al *Terrorism Act 2000* fu effettuata all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001. Infatti, nonostante la recentissima entrata in vigore di una così articolata legislazione, il 14 dicembre 2001 fu approvato l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (ATCSA)*³⁶. Le misure antiterrorismo adottate introdussero restrizioni in materia di immigrazione e di trattamento degli stranieri che sollevarono notevoli perplessità.

Le critiche nella circostanza si concentravano principalmente sulla parte 4, che poi sarebbe stata quasi interamente abrogata dal *Prevention of Terrorism Act 2005*³⁷, nonché sulle parti 3, relativa alla comunicazione di informazioni da parte delle autorità pubbliche allo scopo di combattere il terrorismo, 10, che ha incrementato i poteri di polizia in funzione della lotta al terrorismo, e 11, che ha previsto la conservazione dei dati delle comunicazioni per ragioni di sicurezza nazionale³⁸.

³³ V. P. GARGIULO, *Le misure di contrasto al terrorismo nell'era dei diritti umani: considerazioni introduttive*, in *La tutela dei diritti umani nella lotta e nella guerra al terrorismo*, a cura di P. GARGIULO, M. C. VITUCCI, Napoli, 2009, p. 9.

³⁴ V. il *Terrorism Act 2006*, March 30, 2006, reperibile nel sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/contents>.

³⁵ V. la *schedule 8*, paragrafo 36, (3)-(3AA) del *Terrorism Act 2000* come sostituita dalla sezione 23, (7) del *Terrorism Act 2006*.

³⁶ Il testo attuale di tale legge (privo delle sezioni 21-32 della parte 4, abrogate dal *Prevention of Terrorism Act 2005*) è consultabile sul sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2001/24/contents>; in proposito v. A. TOMKINS, *Legislating against terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, in *Public Law*, 2002, pp. 205 ss.; S. H. BAILEY, N. TAYLOR, *Civil Liberties. Cases, Materials and Commentary*, cit., pp. 455 ss.; A. CONTE, *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism*, cit., pp. 236 ss.; J. L. BLACKBRANCH, *Powers of Detention of Suspected International Terrorists under the United Kingdom Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: dismantling the cornerstones of a civil society*, in *European Law Review*, *Human Rights Survey 2002*, pp. HR/19 ss.

³⁷ V. il *Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA)*, March 11, 2005, reperibile nel sito web <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/uk-pta-2005.pdf>. Per un commento v. S. H. BAILEY, N. TAYLOR, *Civil Liberties. Cases, Materials and Commentary*, cit., pp. 475 ss.; A. CONTE, *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism*, cit., pp. 238-239; V. EBOLI, *La legislazione antiterrorismo britannica*, in *Giur. it.*, 2005, pp. 2459 ss.

³⁸ Tale legge si componeva di 14 parti e modificava una serie di leggi precedenti. Tralasciando le parti 3, 4, 10 e 11, le altre parti hanno disciplinato: la n. 1, la possibilità di confiscare beni di proprietà dei terroristi; la n. 2, il congelamento della disponibilità dei capitali di persone che il Ministero del Tesoro ritenesse legate al terrorismo; la n. 5, l'odio razziale e altre disposizioni in materia penale relative alla religione; le nn. 6, 7 e 8, la sicurezza in relazione



Nella parte 4 dell'*ATCSA 2001* si poteva innanzitutto rinvenire una definizione di terrorista piuttosto vaga; infatti veniva qualificato come terrorista chiunque fosse interessato alla commissione, preparazione o istigazione al compimento di atti di terrorismo internazionale, che fosse membro di un gruppo terroristico internazionale o che avesse legami con tale gruppo³⁹.

L'introduzione di una simile disciplina d'emergenza ha comportato per tutti i cittadini e ancor di più per i non cittadini forti restrizioni dei diritti civili. Ciò è accaduto in particolar modo nei confronti degli stranieri di origine araba a causa della previsione della possibilità di detenzione a tempo indeterminato degli individui sospettati di legami con il terrorismo internazionale. Infatti con tale legislazione era prevista la detenzione di stranieri considerati pericolosi per la sicurezza nazionale in quanto sospettati di essere terroristi internazionali e che non potevano essere allontanati dal territorio britannico; in particolare, nella parte 4 dell'*ATCSA 2001*, oltre alla menzionata vaga definizione di terrorismo, era previsto anche che il Ministro dell'interno potesse emettere un "*certificate*", cioè una sorta di attestato, nei confronti di uno straniero sospettato di terrorismo, la cui presenza nel Regno Unito fosse ritenuta un rischio per la sicurezza nazionale⁴⁰, in modo da arrestarlo e detenerlo in carcere a tempo indefinito senza promuovere un'accusa formale né iniziare un processo⁴¹.

Lo scopo della detenzione preventiva è quello di agevolare le indagini della polizia permettendo ad essa di detenere individui sospetti fino al raggiungimento delle prove per poterli incriminare. Si tratta di individui che vengono detenuti sulla scorta del pericolo che, se rilasciati, potrebbero

alle armi di distruzione di massa, cioè nucleari, chimiche e batteriologiche; la n. 9, la sicurezza dei voli; la n. 12, l'ampliamento dei casi di corruzione; le nn. 13 e 14, disposizioni varie e supplementari.

³⁹ V. la parte 4, sezione 21, sottosezione 2, dell'*ATCSA 2001*, reperibile nel sito web <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/atcsa-2001-pt-4.htm> e in *The United Kingdom's legal responses to terrorism*, a cura di Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, cit., p. 111: "(2) In subsection (1) (b) 'terrorist' means a person who - (a) is or has been concerned in the commission, preparation or instigation of acts of international terrorism, (b) is a member of or belongs to an international terrorist group, or (c) has links with an international terrorist group".

⁴⁰ V. la parte 4, sezione 21, sottosezione 1, dell'*ATCSA 2001*, reperibile nel sito web <http://www.statewatch.org/news/2005/mar/atcsa-2001-pt-4.htm> e in *The United Kingdom's legal responses to terrorism*, a cura di Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, cit., p. 111: "(1) The Secretary of State may issue a certificate under this section in respect of a person if the Secretary of State reasonably (a) believes that the person's presence in the United Kingdom is a risk to national security, and (b) suspects that the person is a terrorist".

⁴¹ V. la parte 4, sezione 23, dell'*ATCSA 2001*, reperibile in *The United Kingdom's legal responses to terrorism*, a cura di Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, cit., p. 113: "Detention (1) A suspected international terrorist may be detained under a provision specified in subsection (2) despite the fact that his removal or departure from the United Kingdom is prevented (whether temporarily or indefinitely) by - (a) a point of law which wholly or partly relates to an international agreement, or (b) a practical consideration".



determinare alla sicurezza pubblica o all'ordinata vita dello Stato. Tale detenzione può essere fondata sul sospetto derivante dalla commissione di precedenti reati da parte del detenuto oppure sul semplice rischio del compimento di reati, svincolato da qualsivoglia precedente giudiziario. In ogni modo si tratta di situazioni in cui una persona risulta detenuta senza processo.

5. Bisogna notare che nei dibattiti svoltisi alla Camera dei Comuni immediatamente dopo l'11 settembre 2001 si è sostenuto che agli attentati terroristici compiuti negli Stati Uniti sarebbero potuti seguire attacchi sul territorio britannico a causa della partecipazione del Regno Unito alla coalizione contro l'Afghanistan e anche per i legami che le organizzazioni terroristiche vantavano con lo stesso Regno Unito⁴².

Proprio queste ultime sono state le motivazioni addotte dal Regno Unito per giustificare la richiesta di deroga ai sensi dell'articolo 15 della CEDU.

Infatti, per dare esecuzione all'*ATCSA 2001*, il Governo Blair alla fine dell'anno 2001 ha adottato lo *Human Rights Act Designated Derogation*⁴³, con il quale è stata autorizzata la deroga agli obblighi internazionali imposti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, recepita nel Regno Unito dallo *Human Rights Act 1998*⁴⁴.

Ciò è avvenuto sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 14 dello *Human Rights Act* del 1998 e dell'articolo 15 della Convenzione stessa, il cui primo comma⁴⁵ autorizza, al verificarsi di particolari condizioni, come la guerra o altro pericolo che minacci la vita della nazione, lo Stato membro ad adottare misure che derogano agli obblighi della Convenzione nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e il cui secondo comma⁴⁶ dispone che, tranne nei casi di

⁴² Sul punto cfr. V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Milano, 2010, p. 144, che cita il dibattito del 19 novembre 2001 alla Camera dei Comuni.

⁴³ V. *Human Rights Act 1998 (Designated Derogation) Order 2001 [United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland]*, *Statutory Instrument 2001 No. 3644, 13 November 2001*, reperibile nel sito web <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e5564f2.html>.

⁴⁴ Il testo dello *Human Rights Act 1998* è reperibile in *The United Kingdom's legal responses to terrorism*, a cura di Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, cit., pp. 311 ss. e nel sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents>. Per un commento v. H. FENWICK, G. PHILLIPSON, *Text, Cases, Materials on Public Law and Human Rights*, London, U.K., 2011, pp. 934 ss., specie 949 ss.

⁴⁵ L'articolo 15 CEDU è intitolato "deroga in caso di stato di urgenza". In particolare il primo comma di tale articolo dispone che: "In caso di guerra o in caso di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte Contraente può prendere misure in deroga agli obblighi previsti dalla presente Convenzione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda e a condizione che tali misure non siano in contraddizione con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale".

⁴⁶ Il secondo comma dell'articolo 15 CEDU, stabilisce che: "La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo per il caso di decesso causato da legittimi atti di guerra, e agli articoli 3, 4 (paragrafo 1) e 7".



morte derivante da legittimi atti di guerra, non è possibile alcuna deroga al diritto alla vita di cui all'articolo 2⁴⁷, né al divieto di tortura, trattamenti inumani e degradanti di cui all'articolo 3⁴⁸, né al divieto di schiavitù e servitù di cui all'articolo 4, comma 1⁴⁹, né al rispetto dei principi di legalità e irretroattività in materia penale di cui all'articolo 7⁵⁰.

In presenza di determinate circostanze le clausole di deroga consentono allo Stato di sottrarsi agli obblighi che gravano su di esso. Tali clausole, inserite nei documenti internazionali sui diritti umani, costituiscono lo strumento che permette agli Stati di predisporre un particolare regime giuridico per far fronte a situazioni di emergenza interna. In ogni modo la possibilità di derogare alla garanzia dei diritti previsti dalla Convenzione è ammissibile con limiti⁵¹. Inoltre, in merito alla previsione di cui al citato articolo 15, la giurisprudenza della CEDU a partire dal caso *Lawless v. Ireland* ha sottolineato l'importanza dei principi di necessità, intesa come elemento che deve caratterizzare il rapporto tra le misure di deroga e la situazione di emergenza, e di proporzionalità, inteso come nesso tra le modalità di esercizio dei poteri di natura eccezionale e i

⁴⁷ L'articolo 2 della CEDU, intitolato "diritto alla vita", tuttavia consente che l'uso della forza da parte dei pubblici poteri conduca alla privazione della vita in alcuni casi tassativamente elencati. In particolare esso dispone che: "1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il delitto è punito dalla legge con tale pena. 2. La morte non si considera inflitta in violazione di questo articolo quando risulta da un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: a. per assicurare la difesa di ogni persona dalla violenza illegale; b. per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o una insurrezione."

⁴⁸ L'articolo 3 CEDU intitolato "divieto della tortura" afferma che: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

⁴⁹ L'articolo 4 CEDU, intitolato "divieto di schiavitù e del lavoro forzato", stabilisce, al comma 1, che: "Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù".

⁵⁰ L'articolo 7 CEDU, intitolato "nessuna pena senza legge", dispone che: "1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. 2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di una azione o di una omissione che, al momento in cui è stata commessa, era un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili".

⁵¹ A tal proposito v. l'articolo 17 CEDU, intitolato "Divieto dell'abuso del diritto", secondo cui: "Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata come implicante il diritto per uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o porre a questi diritti e a queste libertà limitazioni più ampie di quelle previste in detta Convenzione"; v. inoltre l'articolo 18 CEDU, "Restrizione dell'uso di restrizioni ai diritti", secondo cui: "Le restrizioni che, in base alla presente Convenzione, sono poste a detti diritti e libertà possono essere applicate solo allo scopo per cui sono state previste".



concreti bisogni posti dalla specifica situazione di emergenza⁵²; la situazione di emergenza che legittima la deroga deve essere fondata su un pericolo così grave da porre in pericolo l'esistenza stessa dello Stato.

A questo proposito si può ricordare anche un più antico precedente della Commissione europea per i diritti umani, *The Greek Case (1969)*⁵³, secondo cui l'emergenza pubblica deve essere attuale e imminente, deve riguardare l'intera nazione, la prosecuzione della vita organizzata della comunità deve essere minacciata e la situazione di crisi o di pericolo deve essere eccezionale così da far risultare chiaramente inadeguate le misure normali⁵⁴.

Il fondamento della richiesta di deroga era costituito dalla minaccia alla vita della nazione, che è evidentemente la forma più grave di pericolo per la sicurezza nazionale. La deroga era richiesta in quanto, in base all'*ATCSA 2001*, la detenzione di stranieri sospettati di essere coinvolti in attività terroristiche e che a parere del Governo costituivano una minaccia per la sicurezza nazionale doveva proseguire a tempo indeterminato senza incriminazione di fronte ad un giudice; per tali individui era esclusa anche l'espulsione dal territorio del Regno Unito perché non era garantito che essi, una volta rientrati nei territori di origine, non fossero sottoposti a tortura o a trattamenti inumani o degradanti. Inoltre è stata notificata una deroga anche al Segretario generale delle Nazioni Unite in conformità dell'articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici⁵⁵ in relazione all'articolo 9 del Patto stesso⁵⁶.

⁵² V. P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006, pp. 235-236; idem, *Terrorismo, emergenza e principi fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, a cura di S. STAIANO, Torino, 2006, pp. 273-274. Il Governo dello Stato che si avvale della facoltà di cui all'articolo 15 CEDU è obbligato a fornire la prova della necessità di ricorrere a misure in deroga alla Convenzione allo scopo di tutelare l'interesse generale alla vita della nazione e la proporzionalità fra le misure normative adottate e la gravità della situazione di emergenza; in proposito l'autore cita *Commissione europea diritti umani, rapp. 19 dicembre 1959, Lawless v. Ireland*, confermata dalla decisione della Corte EDU, 1° luglio 1961, *Lawless v. Government of Ireland*, 1 EHRR 15, reperibile nel sito web http://www.ena.lu/judgment_european_court_human_rights_lawless_ireland_july_1961-020004456.html.

⁵³ V. *Commissione europea diritti umani, The Greek Case (1969)*, 12 *Yearbook* 1, su cui v. A. TOMKINS, *Legislating against terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, cit., p. 215.

⁵⁴ Sullo stato di emergenza in relazione al terrorismo v. anche *European Court of Human Rights (ECHR), Case of Aksoy v. Turkey (Application n. 21987/93), Judgment 18 December 1996*, in <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=2&portal=bbkm&action=html&highlight=&sessionId=85699226&skin=hudoc-en>; v. inoltre ECHR, *Case of Sakik and others v. Turkey, (Application n. 23878/94 to 23883/94), Judgment 26 November 1997*, reperibile nel sito web <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=bbkm&action=html&highlight=&sessionId=85699407&skin=hudoc-en>.

⁵⁵ In particolare l'articolo 4, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966 (ratificato dall'Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881 e reperibile nel sito web



La detenzione preventiva di sospetti terroristi è diventata parte integrante della legislazione antiterrorismo di molti Stati dopo la tragedia dell'11 settembre 2001 anche se, tra i paesi aderenti alla CEDU, solo il Regno Unito ha chiesto la citata deroga. Sebbene il Governo del Regno Unito abbia utilizzato questi poteri in maniera piuttosto moderata e limitatamente ai non cittadini che si riteneva facessero parte di Al-Qaida, nondimeno si sono registrate in merito forti riserve. A tal proposito bisogna ricordare che nel 2003 il Comitato Newton, composto da pari a vita, giudici e membri eletti dal Parlamento provenienti dai maggiori partiti, raccomandò che la parte 4 dell'*ATCSA 2001* venisse abrogata appena possibile per sostituirla con altra normativa applicabile a tutti i sospetti terroristi senza bisogno di richiedere deroghe alla CEDU, visto che la minaccia terroristica non proveniva solo da stranieri⁵⁷. Già da questo episodio si intravede una prima reazione da parte di membri del Parlamento nei confronti della politica aggressiva adottata dall'esecutivo per far fronte alla minaccia terroristica. All'insistenza di tale Comitato sulla necessità di rivedere le misure di emergenza il Ministro dell'interno David Blunkett replicò affermando che la parte 4 dell'*ATCSA 2001* era invece necessaria; inoltre egli sottolineò anche che i detenuti erano liberi di lasciare il Regno Unito e che avrebbero potuto contestare il fondamento della loro detenzione dinanzi alla *SIAC*.

http://legxv.camera.it/cartellecomuni/leg14/Rapporto.AttivitaCommissioni/commissioni/allegati/03/03_all_legge1977881.pdf), dispone che: "In caso di pericolo pubblico eccezionale, che minacci l'esistenza della nazione e venga proclamato con 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, 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 e sull'origine sociale".

⁵⁶ Tale articolo prevede 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. 3. Chiunque sia arrestato o detenuto in base ad un'accusa di carattere penale deve essere tradotto al più presto dinanzi a un giudice o ad altra autorità competente per legge ad esercitare funzioni giudiziarie, e ha diritto ad 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 garanzie che assicurino la comparizione dell'accusato sia ai fini del giudizio, in ogni altra fase del processo, sia eventualmente, ai fini della esecuzione della sentenza. 4. Chiunque sia privato della propria libertà per arresto o detenzione ha diritto a ricorrere ad 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 diritto a un indennizzo".

⁵⁷ V. K. ROACH, *The 9/11 Effect*, cit., p. 274.



Infatti la valutazione dell'effettiva sussistenza delle ragioni a fondamento della detenzione era affidata alla *Special Immigration Appeals Commission (SIAC)*⁵⁸, un tribunale speciale composto da tre membri⁵⁹ creato nel 1997 allo scopo di giudicare esclusivamente i casi di immigrati, detenuti per ragioni di sicurezza nazionale, e caratterizzato, tra l'altro, dal divieto per gli imputati e i loro difensori di accedere agli elementi di prova posti a presupposto degli arresti⁶⁰.

L'*ATCSA 2001* affidava alla *SIAC* il compito di verificare la legittimità delle misure irrogate in base a tale legge; ciò significa quindi che alla *SIAC* fu attribuita la competenza a riesaminare i casi di detenzione a tempo indeterminato di non cittadini.

Sotto la vigenza della parte 4 dell'*ATCSA 2001* spettava alla *SIAC* verificare la qualificazione di un individuo come terrorista internazionale.

Così, in nome della tutela della sicurezza dei cittadini e dei diritti fondamentali degli individui detenuti, nell'ordinamento britannico si è introdotto un sistema profondamente contrastante con i principi del giusto processo e con la garanzia dei diritti fondamentali dei medesimi individui che si intendeva proteggere, sottraendoli ai trattamenti inumani e degradanti che si riteneva avrebbero ricevuto nei paesi di origine.

La scelta del Regno Unito di detenere a tempo indeterminato taluni individui per evitare l'estradizione nei paesi di origine nei quali non era loro garantito il rispetto dei diritti fondamentali si fondava su una consolidata giurisprudenza della CEDU che vieta agli Stati contraenti di espellere un individuo verso un paese dove esiste il rischio di una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Secondo la Corte EDU uno Stato contraente che espelle un individuo verso un paese che non rispetta i diritti umani incorre nella responsabilità per le violazioni ai suddetti diritti. Per comprendere le ragioni a fondamento della posizione assunta dal Regno Unito è opportuno richiamare la decisione CEDU *Chahal v. United Kingdom*⁶¹ con la quale la Corte aveva giustificato la detenzione di un individuo, sospettato di terrorismo, la cui espulsione verso l'India gli avrebbe fatto correre il rischio di

⁵⁸ V. *Special Immigration Appeals Commission Act 1997, December 17, 1997*, il cui testo, comprensivo delle successive modifiche, è reperibile nel sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1997/68/contents>.

⁵⁹ V. la *Schedule 1* dello *Special Immigration Appeals Commission Act 1997*.

⁶⁰ La *SIAC* ha il compito di verificare se le misure adottate non risultano più adeguate alle circostanze in quanto il mutamento di queste ultime potrebbe rendere illegittime anche misure inizialmente legittime. Pertanto, quando riscontra un eventuale mutamento di circostanze che renda illegittime le misure adottate, la *SIAC* può procedere alla revisione delle misure prese.

⁶¹ V. *Chahal v. The United Kingdom, European Court of Human Rights, November 15, 1996 (ricorso n. 22414/93)*, reperibile in *The United Kingdom's legal responses to terrorism*, a cura di Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, cit., pp. 705 ss.



subire trattamenti inumani o degradanti, chiarendo tuttavia che la detenzione doveva essere limitata alla durata del procedimento giudiziario che doveva stabilirne la legittimità. L'istituzione della *SLAC* fu la risposta britannica alla decisione *Chahal*⁶².

6. Bisogna osservare che al momento dell'adozione delle misure repressive anti-terrorismo immediatamente dopo l'11 settembre 2001 nel Parlamento britannico non si è riscontrata una sostanziale opposizione e l'introduzione della citata parte 4 dell'*ATCSA 2001* ha consentito di detenere stranieri in maniera indefinita in aperta violazione delle garanzie che ci si aspetterebbe da un paese democratico caratterizzato da un marcato rispetto per i diritti umani.

Infatti un'opposizione proveniente da membri del Parlamento che facesse sentire la sua voce in difesa dei diritti umani ha iniziato timidamente a manifestarsi solo a partire dalle conclusioni del Comitato Newton del 2003. Di conseguenza, l'unica via rimasta per cercare di attenuare gli aspetti illiberali e sostanzialmente autoritari di tale legislazione è stata quella giudiziaria.

La legislazione introdotta con l'*ATCSA 2001* fu ben presto contestata da alcuni stranieri sospettati di far parte di organizzazioni terroristiche e per tale motivo sottoposti ad un regime restrittivo della libertà personale. Inizialmente alcuni sospetti terroristi detenuti nel carcere londinese di Belmarsh adirono la *SLAC*, che il 30 luglio 2002 si pronunciò per prima sulla legislazione contestata⁶³. Essa affermò che la legislazione anti-terrorismo presentava un'ingiustificata discriminazione tra cittadini britannici e non cittadini, visto che solo per questi ultimi, se sospettati di essere terroristi, era prevista l'alternativa tra l'espulsione e il carcere a tempo indeterminato mentre un simile trattamento non era ammesso nei confronti dei primi.

Tale decisione fu ribaltata in appello il 25 ottobre 2002⁶⁴, con l'accoglimento della posizione del Governo; si ritenne che la situazione di straordinaria emergenza giustificasse l'adozione di misure eccezionali e che non vi fosse alcuna irragionevole discriminazione tra cittadini e stranieri.

Quest'ultima decisione fu impugnata dinanzi ai *Law Lords*⁶⁵, che, con decisione 16 dicembre 2004, hanno giudicato illegittima la legislazione anti-

⁶² Sul punto v. K. ROACH, *The 9/11 Effect*, cit., p. 273.

⁶³ Si tratta di *SLAC Judgment quoted in A v. Secretary of State, EWCA, 1502 (2002)*. V. *Special Immigration Appeals Commission, Summary of conclusions, July 30, 2002*, reperibile in *The United Kingdom's legal responses to terrorism*, a cura di Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, cit., pp. 767-768.

⁶⁴ V. *A and others v. Secretary of State for Home Department, Court of Appeal, October 25, 2002*, reperibile in *The United Kingdom's legal responses to terrorism*, a cura di Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, cit., pp. 769-770.

⁶⁵ Bisogna notare che nel Regno Unito la funzione di giudice di ultima istanza è oggi attribuita ad una Corte Suprema; ciò a seguito dell'approvazione, avvenuta il 24 marzo 2005, del



terrorismo introdotta nel Regno Unito per contrarietà con alcuni articoli della CEDU; in particolare si trattava del già citato articolo 5, diritto alla libertà personale e alla sicurezza, dell'articolo 6, diritto ad un giusto processo⁶⁶ e dell'articolo 14, divieto di discriminazione⁶⁷, censurando le disposizioni che prevedevano un regime detentivo a tempo indefinito in assenza di processo legale⁶⁸.

La decisione nel merito prendeva in considerazione le sezioni 21, 22 e 23 della parte 4 dell'*ATCSA 2001*, concentrandosi in particolare sulla sezione 23. Le norme censurate, come si è visto, attribuivano al Ministro dell'interno il

Constitutional Reform Act 2005 (reperibile sul sito <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents>).

⁶⁶ L'articolo 6 CEDU, rubricato "Diritto ad un processo equo", dispone: "1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale deciderà sia delle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che le venga rivolta. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità può pregiudicare gli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. In particolare, ogni accusato ha diritto a: a. essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in un modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; b. disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; c. difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; d. esaminare o far esaminare i testimoni a carico ed ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; e. farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata all'udienza".

⁶⁷ L'articolo 14 CEDU, rubricato "Divieto di discriminazione", stabilisce che: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione".

⁶⁸ V. *House of Lords, Judgments – A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 2004 [UKHL] 56, 16 dicembre 2004, reperibile nel sito web <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/acoth-1.htm>. Per un commento v. A. TOMKINS, *Readings of A. v. Secretary of State for Home Department*, in *Public Law*, 2005, pp. 259 ss.; V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, cit., pp. 136 ss.; C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale. Garanzia di sicurezza versus tutela dei diritti fondamentali*, Milano, 2010, pp. 552 ss.; P. LEYLAND, *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti individuali nel Regno Unito*, cit., pp. 254 ss.; C. BASSU, *Il ruolo delle Corti nella lotta al terrorismo: una comparazione angloamericana*, in *Quad. cost.*, 2006, pp. 474 ss.; D. CAMPBELL, *The Threat of Terror and the Plausibility of Positivism*, in *Public Law*, July 2009, pp. 501 ss.



potere di detenere a tempo indeterminato gli stranieri ritenuti legati alla rete del terrorismo; in particolare tali soggetti sarebbero stati detenuti senza processo fino alla loro eventuale espulsione, laddove possibile, senza far rischiare a costoro la tortura nel loro paese di origine.

La prima questione all'esame dei *Law Lords* riguardava la legittimità della deroga prevista dall'articolo 15 CEDU. A tal proposito era necessario che fossero riscontrati i due requisiti previsti da tale disposizione, cioè l'emergenza pubblica, quale minaccia per la vita della nazione, e la proporzionalità della misura, non eccedente quella strettamente richiesta dalla situazione.

Innanzitutto i *Lords* hanno affrontato la questione della sussistenza del requisito dell'emergenza, affermando che la decisione relativa a chi spettasse valutare l'esistenza di un'effettiva situazione di pericolo tale da giustificare la limitazione delle libertà personali tutelate dall'articolo 5 della CEDU doveva essere lasciata all'esecutivo; ciò era dovuto alla circostanza che la natura politica della percezione della minaccia terroristica non consentiva qualsivoglia forma di controllo giurisdizionale. Sul punto, però, si registrava l'osservazione del giudice Hoffmann che, nella sua opinione concorrente, affermava che non esisteva alcuna minaccia alla vita della nazione perché gruppi di terroristi fanatici, mentre sono in grado di distruggere e uccidere, non hanno, al contrario, la possibilità di minacciare l'esistenza delle istituzioni o della comunità civile nel suo complesso.

Invece i *Law Lords* hanno ritenuto che non sussistesse il secondo requisito, in quanto sarebbe stato necessario rispettare il principio della proporzionalità tra le misure adottate, con particolare riferimento alla detenzione a tempo indeterminato, e la situazione di fatto, cioè l'effettivo pericolo di un attentato terroristico. Pertanto tali misure, secondo l'opinione di maggioranza dei *Lords*, risultavano sproporzionate.

Inoltre ai supremi giudici dell'ordinamento britannico la legislazione in questione è apparsa altresì discriminatoria nei confronti degli stranieri detenuti e in contrasto con l'insieme delle garanzie predisposte per proteggere gli individui da limitazioni arbitrarie della libertà e in particolare con l'articolo 14 CEDU; infatti in base alla legislazione censurata gli stranieri, se ritenuti legati ad organizzazioni terroristiche, venivano sottoposti ad un regime speciale, particolarmente restrittivo della libertà personale, dal quale erano espressamente esclusi i cittadini britannici. Simili limitazioni non apparivano giustificate neppure sulla scorta della minaccia terroristica, visto che, come si legge nell'opinione concorrente del giudice Hoffmann, per quanto temibile possa essere la violenza del terrorismo, nondimeno essa non può essere ritenuta tanto pericolosa da minacciare l'esistenza delle istituzioni o la sopravvivenza della comunità civile. Infatti per quanto la sopravvivenza dello Stato di diritto fosse stata messa in pericolo in altre epoche, come durante le guerre mondiali nel



corso delle quali venne sospesa anche la garanzia dell'*habeas corpus*⁶⁹, diversamente nell'emergenza dovuta al terrorismo internazionale la minaccia per lo Stato di diritto sembra provenire più dalle misure repressive adottate per contrastare il fenomeno che dal terrorismo stesso⁷⁰.

A questo punto, sospendendo per un momento l'analisi della decisione, non si può fare a meno di osservare che il diritto alla libertà personale, il cui nucleo essenziale è costituito dalla libertà da arresti arbitrari, è uno dei più antichi diritti fondamentali riconosciuti, mentre la detenzione arbitraria è da sempre lo strumento preferito dalla tirannide per contrastare e soffocare qualsivoglia forma di opposizione. Le origini della garanzia della libertà personale sono da rinvenirsi nell'Inghilterra del XIII secolo; infatti nel 1215, su pressione dei baroni, il sovrano Giovanni, detto Senza Terra, concesse la *Magna Charta Libertatum*⁷¹. Tale documento era, in realtà, destinato a tutelare la sola classe baronale e non certo la nazione nel suo insieme⁷², tanto è vero che le garanzie in essa contenute, che forse sarebbe più esatto definire privilegi, erano riservate agli "uomini liberi" che a quell'epoca rappresentavano una piccola minoranza della popolazione; cionondimeno, per l'influenza che ha avuto sulla storia costituzionale, non solo inglese, l'articolo 39 della *Magna Charta*, relativo appunto alla libertà dagli arresti arbitrari, rappresenta simbolicamente la prima affermazione di un diritto fondamentale, sia pur limitata ad una classe piuttosto ristretta⁷³.

⁶⁹ A proposito della garanzia dell'*habeas corpus* v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, Voce *Habeas corpus*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, pp. 941 ss. L'autore ricorda che il *writ of habeas corpus* è un istituto del diritto inglese e costituisce un'ordinanza tesa ad attuare un rapido controllo giurisdizionale sulla legalità di ogni arresto o detenzione. Esso nacque nel Medioevo come prerogativa regia con la quale il sovrano poteva controllare l'attività giurisdizionale svolta dai tribunali dei signori feudali e poi dall'inizio del XVII secolo cominciò ad essere considerato come il rimedio più efficace da utilizzare per impedire detenzioni illegali da parte di autorità o giudici locali. Il medesimo autore rammenta poi che la garanzia dell'*habeas corpus* fu sospesa a causa della guerra con la Francia nel 1794 e la sua sospensione fu rinnovata di anno in anno fino al 1801; l'applicazione dell'istituto in questione fu sospesa anche nel 1817, in Irlanda nel 1866 (che dal 1800 al 1922 nella sua interezza fece parte del Regno Unito) nonché, nel XX secolo, durante le due guerre mondiali.

⁷⁰ Sul punto v. C. DI STASIO, *La lotta multilivello al terrorismo internazionale*, cit., p. 553.

⁷¹ La *Magna Charta Libertatum* fu concessa dal re Giovanni a Runnymede, Inghilterra, il 15 giugno 1215. Il testo integrale in inglese è consultabile nel sito web <http://www.studiperlapace.it/documentazione/magnacharta.html> e quello in traduzione italiana nel sito web http://www.rivstoricavirt.com/rivstoricavirt_sito/CorpoMC1215I.html. In merito cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 97.

⁷² In merito v. voce *Inghilterra*, in *Enc. it.*, XIX, Roma, 1933, p. 236.

⁷³ L'articolo 39, riportato in traduzione italiana, dispone: "Nessun uomo libero sarà arrestato, imprigionato, multato, messo fuori legge, esiliato o molestato in alcun modo, né noi useremo la forza nei suoi confronti o domanderemo di farlo ad altre persone, se non per giudizio legale dei suoi pari e per la legge del regno".



In relazione alla garanzia della libertà personale nel corso della storia inglese furono poi proclamati una serie di atti che si ricollegano direttamente o indirettamente alla *Magna Charta* o ne rappresentano lo sviluppo⁷⁴. Si è giunti così a proibire all'esecutivo l'esercizio del potere di detenzione arbitraria; al contrario, tale potere doveva fondarsi su precise norme stabilite dal Parlamento.

Ora, tornando all'esame della citata decisione del 2004, bisogna aggiungere che i *Law Lords*, sulla scorta della sezione 4 dello *Human Rights Act 1998*⁷⁵, hanno dichiarato l'incompatibilità della legislazione in questione per contrasto con le previsioni della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed in particolare con il suo articolo 5, che prevede che ogni persona abbia diritto alla libertà e alla sicurezza⁷⁶.

A tal proposito sembra utile notare che le decisioni dei *Law Lords* non sono mai state vincolanti, in quanto in virtù del principio della sovranità del Parlamento nel Regno Unito si è sempre negata la possibilità che gli organi giudiziari attuassero una forma di controllo di legittimità costituzionale sulle leggi.

Nondimeno dopo l'introduzione dello *Human Rights Act* nel 1998 le autorità giudiziarie possono controllare che la legislazione adottata non sia in contrasto con le norme della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo; nel caso di specie, una volta riscontrata la violazione e dichiarata l'incompatibilità, è toccato al Parlamento scegliere se persistere con la medesima legislazione o modificarla, sulla scorta della pronuncia dei *Law Lords*.

Tuttavia, pur non imponendo alcun obbligo formale, con la dichiarazione di incompatibilità le Corti esercitano una pressione sul Parlamento rivolta ad

⁷⁴ Si tratta della *Petition of Right* (1628) (il cui testo è reperibile nel sito web [http://www-3.univr.it/webdps/storiadoc/Doc%20GB/1628%20Petition%20of%20Rights%20\(o\).htm](http://www-3.univr.it/webdps/storiadoc/Doc%20GB/1628%20Petition%20of%20Rights%20(o).htm)) concessa su pressione del Parlamento inglese dal re Carlo I, giustiziato poi durante la guerra civile che vide la vittoria della fazione di Oliver Cromwell, dell'*Habeas Corpus Act 1641* e dell'*Habeas Corpus Act 1679*. Naturalmente non bisogna dimenticare che accanto alla *Magna Charta* e alla *Petition of Right*, quale fondamento costituzionale dell'ordinamento inglese, figura anche il *Bill of Rights 1689* (il cui testo è reperibile nel sito web http://www.studiperlapace.it/view_news_html?news_id=billofrights). In proposito v. A. TORRE, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, 1997, pp. 283 ss.

⁷⁵ A proposito della dichiarazione di incompatibilità v. S. SONELLI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese: lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Torino, 2010, pp. 73 ss.; R. BUXTON, *The future of declarations of incompatibility*, in *Public Law*, April 2010, pp. 213 ss.

⁷⁶ A tal proposito v. C. BASSU, *Regno Unito. I Law Lords ritengono illegittime le misure antiterroristiche del Governo Blair*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, p. 125, secondo cui questa decisione, al pari delle sentenze della Corte Suprema statunitense adottate nel 2004, rappresenta un freno nei confronti di provvedimenti che, spinti dall'esigenza di tutelare la sicurezza, finiscono però per incidere sulle garanzie costituzionali in maniera così rilevante da determinare una limitazione dei diritti fondamentali di libertà; con simili pronunce si cerca di stabilire un equilibrio tra le esigenze di pubblica sicurezza e la tutela dei diritti individuali.



ottenere l'abrogazione della legislazione incompatibile oppure l'autorizzazione al Governo ad adottare un particolare provvedimento di urgenza denominato *remedial order*⁷⁷.

7. Alla decisione del 16 dicembre 2004 seguì, da parte del Governo Blair, la presentazione in Parlamento di un nuovo progetto di legge, il *Prevention of Terrorism Bill*, che, anziché ristabilire le garanzie violate per i non cittadini, introduceva ulteriori strumenti di limitazione della libertà personale. A partire da quel momento si può notare che il Parlamento britannico, dopo anni di accondiscendenza alle misure restrittive dei diritti fondamentali proposte dall'esecutivo, iniziò ad esercitare un ruolo di freno verso le pretese dell'esecutivo stesso. In principio l'opposizione si riscontrò solo da parte della Camera dei *Lords*. Infatti, giunto in Parlamento, il suddetto progetto fu approvato dalla Camera dei Comuni ma non da quella dei *Lords*. Successivamente, constatata la persistente contrarietà della Camera dei *Lords*, il progetto divenne legge a seguito di una nuova approvazione da parte della Camera dei Comuni l'11 marzo 2005⁷⁸. La legge in questione, chiamata *Prevention of Terrorism Act 2005*, come già anticipato, abrogò quasi tutta la parte 4 dell'*ATCSA 2001*. Tale legge introdusse nuove disposizioni volte a coinvolgere maggiormente gli organi giudiziari nelle procedure relative all'emergenza antiterroristica. In particolare essa istituì i *control orders*, applicabili a tutti a prescindere dalla nazionalità, con i quali era prevista, tra l'altro, la possibilità di arresti domiciliari preventivi per gli individui sospettati di terrorismo⁷⁹. I *control orders*, come già i poteri della parte 4 dell'*ATCSA 2001*, furono usati solo contro un numero ristretto di sospetti terroristi⁸⁰. Ciononostante i *control orders* hanno prodotto un gran numero di liti giudiziarie⁸¹.

⁷⁷ V. S. SONELLI, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese*, cit., pp. 77 ss.

⁷⁸ A partire dal *Parliament Act* del 1911 si è stabilito che il potere di veto della Camera dei *Lords* sulle leggi avesse un'efficacia sospensiva di due anni, ridotta ad uno dal *Parliament Act* del 1949. Pertanto oggi tutti i progetti di legge diventano comunque legge, anche senza l'approvazione dei *Lords*, se vengono approvati due volte dalla Camera dei Comuni. Ciò comporta che la Camera dei *Lords* non può bloccare l'adozione di un testo legislativo ma, tutt'al più, ritardarne l'approvazione. V. sul punto P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, 2005, p. 79; P. G. LUCIFREDI, *Appunti di Diritto costituzionale comparato*, 2, *Il sistema britannico*, Milano, 1992, p. 80; C. MORTATI, *Le forme di governo*, cit., p. 175.

⁷⁹ In proposito v. J. O. FROSINI, S. PENNICINO, *La lotta al terrorismo nella patria dell'habeas corpus*, cit., p. 69; A. CONTE, *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism*, cit., pp. 551 ss.; A. W. BRADLEY, K. D. EWING, *Constitutional & Administrative Law*, cit., pp. 598 ss.

⁸⁰ In tal senso v. K. ROACH, *The 9/11 Effect*, cit., pp. 283 ss.

⁸¹ A tal proposito v. D. McKEVEER, *The Human Rights Act and Anti-terrorism in the United Kingdom*, cit., p. 118; C. WALKER, *The threat of terrorism and the fate of control orders*, in *Public Law, January 2010*, pp. 4 ss. Per quanto concerne i giudizi sui *control orders*, v. le seguenti decisioni della *House of Lords: Secretary of State for the Home Department v. AF and another*, (2009) UKHL 28,



In una situazione in cui le misure legislative adottate fino a quel momento risultavano già fortemente limitative delle garanzie degli individui, però, un effetto dirompente ebbero gli attentati terroristici del 7 luglio 2005 a Londra. A seguito di tali eventi furono introdotte nuove misure normative che, tra l'altro, prevedevano la possibilità di facilitare le espulsioni nei casi di terrorismo⁸². Tuttavia il 9 novembre 2005 un nuovo progetto di legge, denominato *Terrorism Bill*, fu parzialmente bocciato dalla Camera dei Comuni. Esso prevedeva di allungare da quattordici a novanta giorni il termine della carcerazione preventiva senza convalida del giudice per i sospettati di terrorismo, ma il Governo non riuscì a far approvare tale disposizione. In questo caso è evidente il ruolo svolto dalla Camera dei Comuni nel porre un argine all'esecutivo impedendo l'introduzione di norme ancora più restrittive delle libertà individuali.

Il 30 marzo 2006 il *Terrorism Act 2006*⁸³, che ha emendato il *Terrorism Act 2000* e l'*ATCSA 2001*, ha ricevuto l'assenso reale ed è entrato in vigore. In particolare meritano di essere evidenziate alcune disposizioni. Con tale legge è stata punita la condotta di chiunque spinga altri, mediante dichiarazioni pubbliche, al compimento, all'istigazione o alla preparazione di atti terroristici⁸⁴; inoltre essa ha previsto un periodo massimo di detenzione preventiva, senza previa incriminazione, di ventotto giorni per i sospettati di azioni terroristiche

10 giugno 2009, reperibile nel sito web <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldjudgmt/jd090610/af-1.htm>; *Secretary of State for the Home Department v. E and another*, (2007) UKHL 47, 31 ottobre 2007, reperibile nel sito web <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd071031/dept-1.htm>; *Secretary of State for the Home Department v. MB and AF*, (2007) UKHL 46, 31 ottobre 2007, reperibile nel sito web <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd071031/home-1.htm>; *Secretary of State for the Home Department v. JJ and others*, (2007) UKHL 45, 31 ottobre 2007, reperibile nel sito web <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldjudgmt/jd071031/homejj-1.htm>. Infine v. la seguente decisione della nuova Corte Suprema: *Secretary of State for the Home Department v. AP*, (2010) UKSC 24, 16 giugno 2010, reperibile nel sito web http://www.supremecourt.gov.uk/decided-cases/docs/UKSC_2009_0225_Judgment.pdf.

⁸² Tra le leggi approvate vi fu anche il *Racial and Religious Hatred Act* (1° febbraio 2006), reperibile sul sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/1/contents>, che introdusse il reato di istigazione all'odio per motivi religiosi.

⁸³ Su tale legge v. A. JONES, R. BOWERS, H. D. LODGE, *Blackstone's guide to The Terrorism Act 2006*, Oxford, U.K., 2006; S. H. BAILEY, N. TAYLOR, *Civil Liberties. Cases, Materials and Commentary*, cit., pp. 485 ss.; A. CONTE, *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism*, cit., pp. 239 ss.; P. BONETTI, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, cit., pp. 135-136.

⁸⁴ V. la parte 1, sezione 1, del *Terrorism Act 2006*: "This section applies to a statement that is likely to be understood by some or all of the members of the public to whom it is published as a direct or indirect encouragement or other inducement to them to the commission, preparation or instigation of acts of terrorism or Convention offences".



ma non di novanta come avrebbe voluto il Governo⁸⁵. Il *Terrorism Act 2006* ha poi modificato la definizione di terrorismo contenuta nel *Terrorism Act 2000* aggiungendo alcune parole; a seguito di una simile modifica il terrorismo è stato definito come un'azione o minaccia (di azione) volta a influenzare il Governo o un'organizzazione governativa internazionale o a intimidire la popolazione o parte di essa, finalizzata a promuovere una causa politica, religiosa o ideologica⁸⁶. L'elemento nuovo è quindi costituito dalla previsione che l'azione o minaccia (di azione) non è limitata al Governo ma è estesa anche nei confronti di un'organizzazione governativa internazionale. Sembra che tale modifica sia stata dettata dall'esigenza di adeguare la definizione di terrorismo britannica alle definizioni presenti nelle varie Convenzioni internazionali a cui il Regno Unito si è impegnato a dare attuazione⁸⁷.

In seguito è stato approvato il *Counter-Terrorism Act 2008*⁸⁸, che ha ottenuto l'assenso reale il 26 novembre 2008 dopo un iter travagliato. Con tale legge è stato possibile prelevare impronte digitali e campioni di DNA a coloro i quali fossero sottoposti ai *control orders*⁸⁹ allo scopo di utilizzarle nel corso delle indagini sui reati di terrorismo⁹⁰ per creare una banca dati a fini investigativi. A tal proposito la Camera dei *Lords*, in sede di discussione della legge, sollevò il problema della compatibilità tra la creazione di una simile banca dati e la tutela dei diritti fondamentali di quegli individui che, una volta schedati, fossero poi risultati estranei a qualsiasi attività illecita; tali perplessità si tradussero in un emendamento che prevedeva l'emanazione di principi guida, contenuti in un codice di condotta, da parte del Ministro competente⁹¹.

⁸⁵ V. la parte 2, sezione 23, del *Terrorism Act 2006*. In merito v. anche C. MACKEN, *Counter-terrorism and the Detention of Suspected Terrorists*, cit., p. 2.

⁸⁶ V. la parte 2, sezione 34, del *Terrorism Act 2006*, che ha modificato la sezione 1, sottosezione 1, lett. (b) del *Terrorism Act 2000*. La già citata disposizione, a seguito di questa modifica, prevede: “*the use or threat is designed to influence the government or an international governmental organisation or to intimidate the public or a section of the public...*”.

⁸⁷ V. a tal proposito D. McKEVEER, *The Human Rights Act and Anti-terrorism in the United Kingdom*, cit., p. 115.

⁸⁸ V. il *Counter-Terrorism Act 2008, November 26, 2008*, reperibile nel sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/28/contents>. Per un esame della legislazione antiterrorismo nel Regno Unito dal *Terrorism Act 2000* fino al *Counter-Terrorism Act 2008* v. anche Lord Q. C. CARLILE OF BERRIEW, *Report on the operation in 2009 of the Terrorism Act 2000 and of part 1 of the Terrorism Act 2006*, Norwich, U.K., 2010; idem, *Report on the operation in 2008 of the Terrorism Act 2000 and of part 1 of the Terrorism Act 2006*, Norwich, U.K., 2009. V. inoltre C. BASSU, *Terrorismo e costituzionalismo: percorsi comparati*, Torino, 2010, pp. 103 ss.

⁸⁹ V. le sezioni 10-13 del *Counter-Terrorism Act 2008*.

⁹⁰ V. le sezioni 14-18 del *Counter-Terrorism Act 2008*.

⁹¹ In merito v. J. O. FROSINI, S. PENNICINO, *La lotta al terrorismo nella patria dell'habeas corpus*, cit., p. 70.



In tale legge vi è anche una modifica della definizione generale di terrorismo, contenuta nel *Terrorism Act 2000* e riprodotta in una serie di altre leggi successive, che forse ne rappresenta la più eclatante novità, con l'introduzione di un riferimento ai motivi razziali⁹². Pertanto, a seguito di tale modifica, il terrorismo è stato definito come un'azione o minaccia (di azione) volta a influenzare il Governo o un'organizzazione governativa internazionale o a intimidire la popolazione o parte di essa, finalizzata a promuovere una causa politica, religiosa, razziale o ideologica. Tuttavia le norme più controverse sono quelle con le quali è punita la condotta di chi ottiene, cerca di ottenere, pubblica informazioni che potrebbero essere utili a chiunque compia o prepari un attentato terroristico nei confronti di membri delle forze armate e di pubblica sicurezza⁹³.

Con tale legge, inoltre, il Governo tentò, senza riuscirci, di estendere nuovamente il periodo massimo di detenzione dei sospettati di terrorismo dai ventotto giorni previsti dal *Terrorism Act 2006* a quarantadue. Al voto favorevole della Camera dei Comuni, peraltro di stretta misura e con parecchi deputati laburisti, allora maggioranza di governo, che si ribellarono e non seguirono le indicazioni di voto date dal proprio partito, seguì una bocciatura alla Camera dei *Lords*; il Governo, anziché far tentare di approvare il progetto di legge dalla sola Camera dei Comuni, prese atto della sconfitta e preferì abbandonare la norma contestata. Anche in questa circostanza il Parlamento esercitò un freno nei confronti delle pretese dell'esecutivo.

In realtà dopo l'11 settembre 2001 la durata massima della carcerazione preventiva divenne un simbolo della durezza del Governo nella lotta al terrorismo⁹⁴. In quest'ottica si comprende la circostanza che sia il primo ministro Tony Blair che il suo successore e collega del partito laburista Gordon Brown tentarono invano di elevare il tempo di detenzione preventiva, rispettivamente a novanta e quarantadue giorni; la carcerazione preventiva ha continuato ad assumere una valenza simbolica sotto il successivo primo ministro conservatore David Cameron che ha proposto la sua riduzione da ventotto a quattordici giorni per marcare la differenza dai suoi predecessori in direzione di una maggiore attenzione alle libertà individuali.

⁹² V. la sezione 75 del *Counter-Terrorism Act 2008*. In particolare tale sezione ha inserito le parole “, racial” nel citato testo della sezione 1, sottosezione 1, lett. (c) del *Terrorism Act 2000*. Il testo in questione, risultante dalla modifica, è il seguente: “the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious, racial or ideological cause?”.

⁹³ V. la sezione 76, sottosezione 1(1), del *Counter-Terrorism Act 2008*: “A person commits an offence who — (a) elicits or attempts to elicit information about an individual who is or has been — (i) a member of Her Majesty’s forces, (ii) a member of any of the intelligence services, or (iii) a constable, which is of a kind likely to be useful to a person committing or preparing an act of terrorism, or (b) publishes or communicates any such information”.

⁹⁴ In tal senso v. K. ROACH, *The 9/11 Effect*, cit., p. 306.



8. Intanto i protagonisti del caso Belmarsh, non ritenendosi adeguatamente garantiti dall'ordinamento britannico nei confronti delle misure adottate nella lotta al terrorismo, si rivolsero alla Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte si è pronunciata il 19 febbraio 2009 sul caso *A and others v. United Kingdom*⁹⁵ e ha stabilito che la legislazione anti-terrorismo britannica è, per certi aspetti, contraria alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto le misure adottate erano discriminatorie e sproporzionate rispetto all'effettivo pericolo.

I giudici della Corte EDU hanno escluso che con le misure adottate dal Regno Unito si fosse in presenza di una violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in merito al divieto di tortura; ma, diversamente, il regime di carcerazione preventiva predisposto dall'*ATCSA 2001* è stato giudicato contrastante con il sopra citato articolo 5 della Convenzione. In proposito è stata respinta l'interpretazione del Governo inglese in base alla quale il primo comma del suddetto articolo 5, che nel suo primo capoverso prevede che ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza, era in grado di giustificare l'effettuazione di un bilanciamento tra il diritto alla libertà personale attribuito ad ogni individuo e l'interesse dello Stato alla protezione dei propri cittadini nei confronti del pericolo derivante dal terrorismo.

La Corte EDU ha inoltre affermato che la deroga introdotta alla Convenzione, pur legittima, in quanto giustificata dalla gravità della minaccia terroristica, appariva sproporzionata e comportava una discriminazione ingiustificata tra cittadini e non cittadini. In ogni modo, per la Corte di Strasburgo, la salvaguardia delle garanzie della libertà personale deve essere prevalente sulle esigenze di ordine pubblico e sicurezza collettiva, sebbene debba essere tenuta nel debito conto l'esigenza di far fronte ad una minaccia grave e straordinaria.

9. Poi il 14 dicembre 2011 è entrato in vigore il *Terrorism Prevention and Investigation Measures ACT 2011*⁹⁶, che ha abrogato il *Prevention of Terrorism Act 2005*. Con tale legge i *control orders* sono stati sostituiti da *terrorism prevention and investigation measures*, che presentano caratteristiche molto simili alle misure precedenti. Nonostante la promessa del Governo conservatore di riformare la

⁹⁵ V. *European Court of Human Rights, Grand Chamber, Case of A. and others v. the United Kingdom, Application n. 3455/05*, 19 Febbraio 2009, reperibile sul sito web www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,,MAR,499d4a1b2,0.html. Per un commento v. C. BASSU, *Corte europea dei diritti umani e piani antiterrorismo nazionali. Perché l'emergenza non legittima l'oblio dei diritti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 3, pp. 1041 ss.

⁹⁶ V. il *Terrorism Prevention and Investigation Measures ACT 2011* (reperibile nel sito web <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/contents/enacted>) la cui sezione 1 ha disposto l'abrogazione del *Prevention of Terrorism Act 2005*.



legislazione antiterrorista restrittiva delle libertà individuali predisposta dai precedenti Governi laburisti, il risultato sembra aver deluso le aspettative⁹⁷. Infatti tali misure, come le precedenti, consentono la privazione della libertà sulla base di provvedimenti amministrativi e permettono al Ministro dell'interno di imporre severe restrizioni ai diritti individuali, in particolare alla libertà personale, di circolazione, di associazione e alla tutela della riservatezza⁹⁸.

La circostanza che una simile legislazione abbia suscitato riserve a causa di una certa continuità con le contestate misure precedenti induce a ritenere che l'evoluzione legislativa britannica in materia di lotta al terrorismo internazionale probabilmente non si arresterà con l'adozione di tali misure.

Sul punto tuttavia va svolta una breve riflessione. C'è infatti da dubitare che fintanto che l'opinione pubblica e il Governo percepiranno l'esistenza di una minaccia alla sicurezza nazionale, indipendentemente dalla circostanza che tale minaccia esista davvero e sia effettivamente in grado di mettere in pericolo l'esistenza dello Stato, difficilmente verranno abbandonate misure di restrizione delle libertà. Tuttavia un ordinamento che intenda proteggere i suoi cittadini da ogni possibile pericolo per la loro sicurezza finisce per favorire l'adozione di misure normative, introdotte per proteggere i cittadini dalla minaccia terroristica, che si rivelano poi particolarmente invasive e penalizzanti nei confronti delle libertà dei cittadini stessi.

I più recenti sviluppi dell'attività legislativa sembrano confermare questo timore. Alla fine di maggio del corrente anno è stato presentato un disegno di legge voluto dal Governo, intitolato "*Justice and Security Bill*"⁹⁹, che, nonostante le rassicurazioni del Segretario di Stato per la Giustizia, ha sollevato immediate reazioni negative¹⁰⁰. Infatti si è ritenuto che la sua eventuale approvazione da

⁹⁷ Ciò risulta evidente già dal dibattito suscitato dal progetto di legge. V. a tal proposito M. RYDER, *Control orders have been rebranded. Big problems remain*, 28 gennaio 2011, reperibile nel sito web <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2011/jan/28/control-orders-protection-of-freedoms-bill>. V. inoltre il rapporto di *Amnesty International* sul progetto di legge in questione pubblicato nel giugno 2011 reperibile nel sito web <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e171802.pdf>.

⁹⁸ V. a questo proposito la *Schedule 1* del *Terrorism Prevention and Investigation Measures ACT 2011*.

⁹⁹ Tale progetto di legge è reperibile nel sito web <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2012-2013/0027/13027.pdf>.

¹⁰⁰ V. Patrick A., *Justice and Security Bill: The Government is not for turning*, 29 maggio 2012, reperibile nel sito web <http://ukhumanrightsblog.com/2012/05/29/justice-and-security-bill-the-government-is-not-for-turning-angela-patrick/>; H. HOOPER, *The Justice and Security Bill: Some Serious Concerns*, 4 giugno 2012, reperibile nel sito web <http://ukconstitutionallaw.org/2012/06/04/hayley-hooper-the-justice-and-security-bill-some-serious-concerns/>; R. NORTON-TAYLOR, *Justice and security: still a very bad bill*, 29 maggio 2012, reperibile nel sito web <http://www.guardian.co.uk/law/2012/may/29/justice-security-bad-bill>; O. BOWCOTT, R.



parte del Parlamento aprirebbe un grosso vulnus alla tutela dei diritti fondamentali nel Regno Unito. Rispetto al passato bisogna notare che dalle dichiarazioni dei componenti del Governo sembra avvertirsi una maggiore esigenza di ripristino della legalità, che tuttavia non si è tradotta nell'esclusione dalla nuova disciplina di controverse misure di restrizione delle libertà personali.

Il testo in questione prevede che in alcuni procedimenti civili il materiale probatorio su cui si basa l'accusa non sia diffuso al pubblico. Ciò accade quando è in gioco il pubblico interesse e la diffusione di informazioni sensibili si ritiene possa causare danno, tra l'altro, alla sicurezza nazionale. Si parla a questo proposito di "Closed Material Procedure" (CMP). In genere nei procedimenti civili ordinari tutte le informazioni significative vengono comunicate alle parti in causa e ai loro avvocati difensori e la causa si svolge in dibattimenti pubblici; in questo modo viene garantito a tutti di difendersi in maniera adeguata. Diversamente accade nei procedimenti CMP. In questi casi il materiale probatorio si divide in materiale "aperto" e "chiuso", cioè accessibile e non accessibile. Il primo tipo di informazioni è accessibile agli avvocati delle parti, mentre il secondo tipo è accessibile solo ad un avvocato speciale nominato dal Governo, che non ha doveri verso il cliente ma solo verso l'autorità giudiziaria. Come ben si può comprendere, l'esistenza di materiale probatorio non accessibile alle parti del giudizio rende complicata la possibilità di difendersi.

Inoltre nella parte 2 sezione 6 del progetto di legge è previsto che il Segretario di Stato possa chiedere a qualunque tribunale adito per un procedimento civile di istituire una CMP. Il giudice adito, quando il rilascio di informazioni sensibili sia dannoso per gli interessi di sicurezza nazionale, deve concedere l'istituzione di un CMP.

Un altro punto molto criticato è costituito dalla sezione 13¹⁰¹, applicabile ad alcuni procedimenti civili caratterizzati nei termini specificati nella norma¹⁰².

NORTON-TAYLOR, *Secret courts bill U-turn fails to silence critics*, 29 maggio 2012, reperibile nel sito web <http://www.guardian.co.uk/law/2012/may/29/secret-courts-justice-security-bill>.

¹⁰¹ V. F. DE LONDRAS, *Justice and security bill: section 13 is an affront*, 29 maggio 2012, reperibile nel sito web <http://www.guardian.co.uk/law/2012/may/29/justice-security-section-13>.

¹⁰² Di seguito si riporta il testo della sezione 13: <<"*Norwich Pharmacal*" and similar jurisdictions – 13 *Disclosure proceedings* (1) *This section applies where, by way of civil proceedings, a person ("A") seeks the disclosure of information by another person ("B") on the grounds that — (a) wrongdoing by another person ("C") has, or may have, occurred, (b) B was involved with the carrying out of the wrongdoing (whether innocently or not), and (c) the disclosure is reasonably necessary to enable redress to be obtained or a defence to be relied on in connection with the wrongdoing. (2) A court may not, in exercise of its residual disclosure jurisdiction, order the disclosure of information sought (whether that disclosure would be to A or to another person) if the information is sensitive information. (3) "Sensitive information" means information — (a) held by an intelligence service, (b) obtained from, or held on behalf of, an intelligence service, (c) derived in whole or part from information obtained from, or held on behalf of, an intelligence service, (d) relating to an intelligence*



In merito è previsto che, se le informazioni richieste sono “informazioni sensibili” nessun giudice può obbligarne la divulgazione. La definizione di informazioni sensibili, non ritenute suscettibili di divulgazione, è molto ampia. In questo concetto rientrano le informazioni ottenute o detenute da o per conto di un servizio di sicurezza, non solo britannico ma anche straniero, o derivate da informazioni in possesso di un servizio di sicurezza, o relative ad un servizio di sicurezza. Inoltre, altre informazioni possono essere certificate come informazioni sensibili dal Segretario di Stato, qualora ritenga che la loro eventuale diffusione sia dannosa per la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali del Regno Unito. Pertanto la diffusione di simili informazioni è definita come contraria al pubblico interesse in quanto causa danno non solo alla sicurezza nazionale ma alla più ampia categoria degli interessi delle relazioni internazionali del Regno Unito.

Comprensibilmente l'eventuale approvazione di un simile progetto di legge sarebbe estremamente deleteria per la tutela dei diritti fondamentali. In particolare una simile legislazione potrebbe contribuire in modo determinante a diminuire il controllo dell'opinione pubblica sull'operato dei servizi di sicurezza. Pertanto è auspicabile che tale progetto di legge non sia approvato dal Parlamento nei termini in cui è stato presentato, al pari di quanto è accaduto in altre occasioni in cui il Governo ha richiesto misure particolarmente restrittive delle libertà fondamentali.

10. Come anticipato, bisogna rilevare che la strategia di lotta al terrorismo internazionale elaborata nel Regno Unito sembra essere stata diversa da quella fatta propria dagli Stati Uniti. In particolare, nel primo caso, nonostante la

service, or (e) specified or described in a certificate issued by the Secretary of State, in relation to the proceedings, as information which B should not be ordered to disclose. (4) The Secretary of State may issue a certificate under subsection (3)(e) only if the Secretary of State considers that it would be contrary to the public interest for B to disclose — (a) the information, (b) whether the information exists, or (c) whether B has the information. (5) For the purposes of subsection (4) a disclosure is contrary to the public interest if it would cause damage — (a) to the interests of national security, or (b) to the interests of the international relations of the United Kingdom. (6) In this section — “enactment” means an enactment whenever passed or made and includes an enactment contained in — (a) an Act of the Scottish Parliament, (b) Northern Ireland legislation, or (c) a Measure or Act of the National Assembly for Wales, “Her Majesty’s forces” has the same meaning as in the Armed Forces Act 2006, “information” includes — (a) information contained in any form of document or stored in any other way, and (b) alleged information, “intelligence service” means — (a) the Security Service, (b) the Secret Intelligence Service, (c) the Government Communications Headquarters, or (d) any part of Her Majesty’s forces, or of the Ministry of Defence, which engages in intelligence activities, “obtained” means obtained directly or indirectly, “residual disclosure jurisdiction” means any jurisdiction to order the disclosure of information which is not specifically conferred as such a jurisdiction by or under an enactment. (7) This section — (a) enables the Secretary of State to issue a certificate under subsection (3)(e) where the Secretary of State is B as it enables the Secretary of State to issue such a certificate where another person is B, and (b) does not restrict any other right or privilege that the Secretary of State can claim in order to resist an application for the disclosure of information>>>.



partecipazione alle guerre promosse dagli Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001, sembra sia prevalso un approccio alla lotta al terrorismo fondato sul diritto penale mentre nel secondo uno fondato sull'emergenza bellica.

Già a partire dal linguaggio utilizzato si possono riscontrare significative differenze. Infatti negli Stati Uniti è prevalso un approccio fondato sull'emergenza bellica¹⁰³, con la "dichiarazione di guerra" al terrorismo fatta dal Presidente Bush; gli sviluppi di tale strategia, in particolare sul fronte della politica estera, hanno prodotto gli attacchi militari all'Afghanistan prima e all'Iraq poi, mentre, su quello della politica interna, hanno comportato l'introduzione di misure di limitazione delle libertà, non solo nei confronti degli individui, per la maggior parte stranieri, sospettati di coinvolgimento nel terrorismo internazionale e finiti così detenuti in via preventiva e senza garanzie processuali nel famigerato carcere di Guantanamo¹⁰⁴ ma, per certi versi, di tutti i cittadini.

Diverso invece è stato l'approccio scelto dal Regno Unito. Alla legislazione esaminata non si è abbinata una formale proclamazione di stato di guerra nei confronti del terrorismo internazionale nei termini in cui quest'ultimo è stato proclamato negli Stati Uniti. Inoltre, anche se il Regno Unito ha partecipato alle guerre volute dagli Stati Uniti in Afghanistan e in Iraq, si è notato che l'esecutivo non ha sentito la necessità di rivendicare poteri straordinari e l'ampiezza della macchina burocratica predisposta per combattere il terrorismo è apparsa meno articolata di quella messa in campo oltreoceano¹⁰⁵.

In relazione al conferimento dei poteri straordinari all'esecutivo negli Stati Uniti e non nel Regno Unito è opportuno formulare qualche ulteriore precisazione, alla luce delle differenze sussistenti tra i due ordinamenti.

Per quanto concerne gli Stati Uniti, la tutela della sicurezza e la gestione delle emergenze vede la partecipazione sia del Presidente che del Congresso.

¹⁰³ V. a tal proposito F. A. BOYLE, *The Criminality of Nuclear Deterrence*, Atlanta, Georgia, U.S.A., 2002, pp. 21 ss.; C. MACKEN, *Counter-terrorism and the Detention of Suspected Terrorists*, cit., pp. 120 ss. e autori ivi citati.

¹⁰⁴ In merito v. T. E. FROSINI, *Lo stato di diritto si è fermato a Guantanamo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, pp. 1645 ss., pubblicato anche in *Democrazia e terrorismo*, a cura di T. GROPPi, cit., pp. 201 ss.; S. GABBI, *I legal black holes e la Corte Suprema federale degli Stati Uniti d'America*, cit., pp. 149 ss.

¹⁰⁵ V. L. K. DONOHUE, *The Cost of Counterterrorism. Power, Politics and Liberty*, New York, U.S.A., 2008, pp. 8 ss., secondo cui mentre nel Regno Unito il Governo non ha mai reclamato reali prerogative nella lotta al terrorismo, al contrario negli Stati Uniti il Presidente ha invocato la sua autorità come comandante in capo delle forze armate e i poteri conferiti dall'articolo 2 della Costituzione degli Stati Uniti come base per l'azione interna e internazionale. In proposito v. anche M. ARDEN, *Human rights in the age of terrorism*, *University of Essex, Essex Law Lecture 3rd Clifford Chance Lecture*, 27 gennaio 2005, pp. 25 ss.



Il Congresso, tra gli altri poteri, dichiara la guerra, recluta e mantiene eserciti, crea e mantiene una marina militare, provvede a convocare la milizia per l'esecuzione delle leggi dell'Unione, per reprimere insurrezioni e respingere invasioni, provvede a organizzare, armare e disciplinare la milizia stessa¹⁰⁶.

Il Presidente, invece, è definito dalla Costituzione "Comandante in capo dell'esercito e della marina degli Stati Uniti e della milizia dei diversi Stati quando chiamata al servizio attivo degli Stati Uniti"¹⁰⁷.

Bisogna osservare che nel 1973 il Congresso approvò il *War Powers Act* che impedisce al Presidente di intraprendere azioni militari di qualsiasi genere senza l'autorizzazione del Congresso¹⁰⁸. Tale testo legislativo assicura al Congresso la decisione sostanziale sulla guerra e non la mera dichiarazione formale ma lascia al Presidente la possibilità di intervenire immediatamente in caso di emergenza; in tal caso, per un periodo di tempo limitato, il Presidente può condurre le operazioni belliche semplicemente dandone notizia al Congresso¹⁰⁹ e, in seguito, sulla base di una mera autorizzazione anche in assenza di formale dichiarazione di guerra¹¹⁰.

Pertanto, in fasi di emergenza, il Presidente degli Stati Uniti dispone di poteri limitati dalle attribuzioni del Congresso.

Diverso, come si è visto, è il caso del Regno Unito, dato che in quell'ordinamento la decisione sul coinvolgimento in un conflitto armato così come l'esercizio dei poteri di crisi spettano formalmente al monarca ma nella sostanza al Primo ministro fin dal XVIII secolo.

Ciò comporta che, sulla scorta della *royal prerogative*, per la gestione delle emergenze interne e internazionali il Primo ministro britannico sembra disporre di poteri di maggiore ampiezza di quelli che la Costituzione e le leggi degli Stati Uniti attribuiscono al vertice dell'esecutivo in quest'ultimo ordinamento.

Una simile riflessione potrebbe indurre a concludere che il mancato conferimento di poteri straordinari per la gestione dell'emergenza nel Regno Unito forse è la conseguenza della circostanza che il Primo ministro dispone già di ampi poteri. In altri termini, se non sono stati conferiti poteri straordinari al

¹⁰⁶ V. l'articolo I, sezione 8.

¹⁰⁷ V. l'articolo II, sezione 2.

¹⁰⁸ V. *The War Powers Act, Public Law 93-148, 93rd Congress, H.J. Res. 542, November 7, 1973*, citato anche come *War Powers Resolution*, reperibile nei seguenti siti web: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/warpower.asp; <http://thecre.com/fedlaw/legal22/warpow.htm>. Su tale legge v. G. F. FERRARI, *L'esperienza statunitense*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. LUCIANI, M. VOLPI, Bologna, 1997, pp. 473 ss., specie 498 ss.; R. TONIATTI, *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, Milano, 1983, pp. 497 ss.; R. TONIATTI, *L'ordinamento costituzionale della difesa e degli stati di crisi negli Stati Uniti*, in *Costituzione della difesa e stati di crisi per la difesa nazionale*, a cura di G. DE VERGOTTINI, cit., pp. 341 ss.; J. LOBEL, *Emergency power and the decline of liberalism*, in *The Yale Law Journal*, 1989, 98, pp. 1413 ss.

¹⁰⁹ V. la sezione 4 della *War Powers Resolution*, cit.

¹¹⁰ V. la sezione 5, lett. b, della *War Powers Resolution*, cit.



Primo ministro britannico dopo l'11 settembre, forse è perché non c'era bisogno di farlo!

In realtà il problema va impostato diversamente. L'esecutivo del Regno Unito, pur disponendo della possibilità di utilizzare poteri straordinari senza la necessaria autorizzazione del Parlamento, non lo ha fatto. L'unica eccezione è costituita dalla richiesta di deroga alla CEDU di cui si è ampiamente trattato, che, tuttavia, è stata temporanea.

Pertanto, in questi anni di emergenza terrorismo internazionale, nel Regno Unito non è stata formalizzata in maniera solenne l'esistenza di una così grave situazione di emergenza con provvedimenti analoghi a quello votato dal Congresso con il quale il Presidente degli Stati Uniti venne autorizzato a utilizzare ogni mezzo necessario a contrastare le nazioni, organizzazioni o individui che egli ritenesse avessero pianificato, autorizzato o favorito gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 o dato protezione a tali organizzazioni o individui allo scopo di prevenire ogni futuro atto di terrorismo internazionale nei confronti degli Stati Uniti¹¹¹.

Inoltre sembra si possa affermare che una simile autorizzazione non si concreti solo in un provvedimento di indubbio valore giuridico di conferimento di poteri ma presenti anche un forte valore simbolico, assente invece per quanto riguarda il Regno Unito.

A tal proposito si potrebbe sostenere che anche se nell'ordinamento degli Stati Uniti è richiesto l'intervento del Congresso per concedere al Presidente poteri eccezionali per la gestione delle emergenze, nondimeno la solennità della proclamazione della situazione di emergenza sembra presentare caratteristiche

¹¹¹ V. *Authorization for Use of Military Force (AUMF)*, S. J. Resolution 23, Public Law 107-40, September 18, 2001, 115 Stat. 224, reperibile nel sito web <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RS22357.pdf>, con la quale il Presidente è stato autorizzato dal Congresso *to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons*. Sulla base di tale autorizzazione il Presidente in data 13 novembre 2001 emise un decreto relativo alla "detenzione, trattamento e procedimento nei confronti di alcuni non-cittadini nella guerra contro il terrorismo". Si tratta del *Presidential Military Order - Detention, Treatment and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism*. Executive Order dated November 13, 2001, 66 Fed. Reg. 57833 (November 16, 2001), reperibile in inglese nel sito web <http://www.bcr.org/hottopics/tribunal.html> e in italiano in C. BONINI, *Guantanamo. USA, viaggio nella prigione del terrore*, Torino, 2004, pp. 145 ss. Su tale documento v. T. E. FROSINI, C. BASSU, *La libertà personale nell'emergenza costituzionale*, in *Democrazie protette e protezione della democrazia*, a cura di A. DI GIOVINE, Torino, 2005, pp. 89 ss.; Sulmasy G., *The national security court system: a national evolution of justice in an age of terror*, cit., pp. 67 ss.; D. M. AMANN, *Le leggi americane contro il terrorismo*, in *Critica del dir.*, 2003, pp. 29 ss.; C. BASSU, *Libertà personale e lotta al terrorismo: i casi di Canada e Stati Uniti*, in *Democrazia e terrorismo*, a cura di T. GROPPPI, cit., pp. 427 ss.



peculiarità per il contenuto del provvedimento con cui il Presidente è stato investito di tali poteri.

Ora si può ritenere che nel Regno Unito nella specie non fosse necessario procedere a una formale proclamazione dello stato di emergenza per consentire al Primo ministro di operare. Tuttavia una simile conclusione non sembra in grado di sminuire l'elevato valore simbolico dei provvedimenti adottati dagli Stati Uniti. L'unico elemento che potrebbe indurre a dubitare della correttezza di una simile ricostruzione è la ricordata circostanza che il Regno Unito si è avvalso della deroga alla CEDU. Come si è già ribadito, però, la legislazione derogatoria della CEDU nel Regno Unito dopo alcuni anni è stata abrogata.

Pertanto, mentre negli Stati Uniti, nonostante l'adozione di un'ampia e articolata legislazione anti-terrorismo dopo l'11 settembre 2001¹¹², veniva adottato un approccio al terrorismo di natura bellica, nel Regno Unito si preferiva ricorrere al diritto penale e trattare il fenomeno terrorismo come un episodio di natura criminale da affrontare con gli strumenti propri del diritto penale¹¹³, pur in un quadro di partecipazione alle guerre volute dagli Stati Uniti.

Nondimeno, sul piano delle misure normative concretamente adottate all'indomani dell'11 settembre nell'ambito dell'ordinamento interno per la lotta al terrorismo internazionale, le differenze tra Stati Uniti e Regno Unito sembrano attenuarsi. Infatti in entrambi i casi simili misure hanno comportato forti restrizioni dei diritti fondamentali dei cittadini e ancor di più dei non cittadini¹¹⁴. Allo scopo di dimostrare quanto affermato si può fare un esempio. Uno strumento utilizzato da entrambi gli ordinamenti è stato quello della detenzione preventiva, comportante privazione della libertà personale, senza previa incriminazione degli individui sospettati di essere implicati nel terrorismo internazionale. Ad una prima impressione si potrebbe ritenere che a tal proposito non vi sia alcuna differenza tra i due ordinamenti, dal momento che entrambi hanno fatto ricorso alla detenzione preventiva in assenza di processo.

¹¹² V. in particolare l'*USA PATRIOT ACT (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)*, Public Law 107-56, 115 Stat. 272, October 26, 2001, reperibile nel sito web http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf. Per un esame del dibattito sull'approvazione del *Patriot Act*, delle critiche formulate nei confronti dello stesso e della difesa di esso da parte dell'amministrazione degli Stati Uniti v. H. BALL, *The USA PATRIOT ACT of 2001: Balancing Civil Liberties and National Security. A Reference Book*, Santa Barbara, California, U.S.A., 2004, rispettivamente pp. 40 ss., 70 ss., 118 ss.

¹¹³ Sulla risposta agli attentati dell'11 settembre 2001 negli Stati Uniti e del 7 luglio 2005 nel Regno Unito v. D. BONNER, *Executive Measures, Terrorism and National Security. Have the Rules of the Game Changed?*, Aldershot, U.K., 2007, pp. 203 ss.

¹¹⁴ Per un esame delle misure predisposte nell'ordinamento degli Stati Uniti sia consentito rinviare a T. FENUCCI, *Sicurezza e diritti fondamentali negli Stati Uniti*, Bari, 2011, pp. 35 ss.



Eppure a ben vedere delle differenze permangono. Esse sono fondate proprio sul diverso approccio alla lotta al terrorismo internazionale. Infatti la detenzione preventiva nel Regno Unito è fondata su leggi adottate nell'ambito della lotta al terrorismo e soltanto in un primo momento era prevista a tempo indeterminato e limitatamente ai non cittadini, mentre negli Stati Uniti non è fondata tanto su leggi ma piuttosto sull'autorizzazione a favore dell'esecutivo relativa all'uso della forza militare votata dal Congresso all'indomani degli attentati dell'11 settembre.

Una differenza fondamentale tra i due ordinamenti sembra inoltre risiedere nel ruolo svolto dai rispettivi Parlamenti. Nell'ordinamento del Regno Unito, dopo un primo periodo di accettazione quasi passiva della politica fortemente restrittiva delle libertà personali perseguita dall'esecutivo e concretatasi nella più volte menzionata richiesta di deroga alla CEDU allo scopo di introdurre la detenzione preventiva a tempo indeterminato senza processo, il Parlamento ha svolto un ruolo significativo nel porre un argine all'esecutivo e in particolare alla richiesta di aumentare il periodo di detenzione preventiva senza processo. Dalle reiterate resistenze opposte alla politica del Governo si può evincere che nel Regno Unito il Parlamento ha svolto un ruolo di freno alle spinte volte a limitare le libertà individuali.

Analoghe resistenze non sono riscontrabili negli Stati Uniti. Anzi è noto che nel corso del primo mandato del Presidente Obama i repubblicani in Congresso hanno spesso manifestato orientamenti ancor più decisi rispetto a quelli dei democratici nei confronti delle misure da assumere nella lotta al terrorismo internazionale¹¹⁵. Inoltre l'affidamento di poteri di emergenza al Presidente degli Stati Uniti ha portato a conseguenze aberranti, come dimostrato da una recente dichiarazione pubblica dell'*Attorney General* Eric Holder¹¹⁶ secondo cui il Governo degli Stati Uniti ha il diritto di eliminare cittadini statunitensi che rappresentino una minaccia "immediata" per il Paese

¹¹⁵ A conferma di quanto affermato si può citare la vicenda dei detenuti di Guantanamo. Obama nella campagna elettorale del 2008 aveva promesso la chiusura del carcere di Guantanamo e il trasferimento dei detenuti in prigioni in territorio statunitense. A ciò si collegava l'orientamento a celebrare nei confronti di tali individui un processo civile, da tenersi probabilmente a New York. Tuttavia i progetti presidenziali non si sono realizzati per la forte opposizione di vasti ambienti della società e dei repubblicani in particolare, oltre che per l'esistenza di una serie di problemi irrisolti legati alla sicurezza. La conclusione è stata che, nonostante il Presidente fosse stato orientato diversamente, si è stati costretti a processare tali individui con rito militare. In merito v. G. OLIMPIO, *Processo agli ideatori dell'11 settembre Verso la pena di morte*, in *Corriere della Sera*, 5 aprile 2012, p. 23, ora reperibile nel sito web http://archiviostorico.corriere.it/2012/aprile/05/Processo_agli_ideatori_dell_settembre_co_8_120405022.shtml.

¹¹⁶ L'*Attorney General*, cioè il Procuratore generale, come è noto negli Stati Uniti è il capo del Dipartimento della Giustizia; esso quindi svolge le funzioni di Ministro della Giustizia.



senza l'intervento di un tribunale, visto che il Presidente può adoperare la forza all'estero contro gli esponenti di un'organizzazione terroristica con cui gli Stati Uniti sono in guerra¹¹⁷.

Una simile posizione rispecchia pienamente l'idea che gli Stati Uniti stanno affrontando un periodo di emergenza bellica per far fronte al quale il Governo ritiene di dover applicare il diritto di guerra. L'idea che sia in corso un conflitto bellico non contro una nazione in particolare ma piuttosto contro un'organizzazione terroristica risale alla citata autorizzazione all'uso della forza militare del 14 settembre 2001 con cui, come ricordato, il Presidente venne autorizzato all'uso della forza.

Pertanto, visto che in guerra uccidere un nemico nel corso di una battaglia è pienamente lecito, concependo la lotta al terrorismo come conflitto bellico diventa lecito uccidere i terroristi nel luogo stesso dove essi vengono scoperti. Tuttavia si tratta di una situazione anomala, diversa da qualsiasi altro precedente nella storia: uno Stato che dichiara guerra a organizzazioni terroristiche e a singoli individui e che applica le leggi proprie della guerra anche in mancanza del tipico elemento che identifica quest'ultima, cioè l'esistenza di uno scontro tra Stati o nazioni in armi¹¹⁸.

Affermazioni di simile tenore da parte di alti esponenti dell'esecutivo nel Regno Unito non sono note e tanto meno tale paese utilizza la pratica degli omicidi mirati adottata dagli Stati Uniti¹¹⁹, sottesa a tali dichiarazioni.

Tuttavia le tesi su esposte potrebbero essere contestate adducendo due considerazioni.

Innanzitutto si potrebbe mettere in evidenza il differente ruolo politico svolto dai due paesi nello scacchiere mondiale.

In secondo luogo si potrebbe porre l'accento su una convergenza sostanziale della gestione dell'emergenza terrorismo internazionale da parte di entrambi i paesi dopo l'11 settembre 2001; si potrebbe affermare in merito che anche il Regno Unito ha partecipato alle operazioni militari volute dagli Stati Uniti e che in entrambi i casi sono state adottate legislazioni restrittive dei diritti fondamentali. Pertanto l'approccio alla lotta al terrorismo internazionale da

¹¹⁷ V. l'articolo "Governo USA può uccidere americani se appartengono ad Al-Qaida" del 6 marzo 2012 reperibile nel sito web <http://www.tg1.rai.it/dl/tg1/2010/articoli/ContentItem-6a5f3e5a-7a69-4639-adac-b30ca464b59b.html>.

¹¹⁸ V. C. DE FIORES, *Alcune considerazioni sulla guerra, il nemico, l'Impero*, in *Dem. dir.*, 2001, p. 143, secondo cui il concetto di guerra è strettamente connesso a quello di Stato; tuttavia, secondo l'autore, la guerra in Afghanistan rompe questo legame, costituendo un improvviso superamento della nozione tradizionale di guerra.

¹¹⁹ Sulla pratica degli omicidi mirati v. A. VEDASCHI, *Osama bin Laden: l'ultimo targeted killing. Gli Stati Uniti hanno dunque la licenza di uccidere*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, III, pp. 1196 ss.



parte dei due paesi, seguendo un siffatto ragionamento e pur tenendo conto delle dovute differenze tra i due ordinamenti, risulterebbe simile.

La prima considerazione appare palesemente non meritevole di accoglimento; infatti essa forse potrebbe spiegare l'operato degli Stati Uniti, che agiscono in una logica "imperiale", ma ciò costituisce piuttosto un elemento a favore dell'esistenza di un differente atteggiamento da parte dei due paesi e non certo un argomento contrario.

Per quanto riguarda la seconda, poi, anche a voler sminuire le sopra rilevate differenze di approccio al fenomeno terrorismo internazionale da parte degli esecutivi dei due paesi, non sembra affatto incongruo rilevare un diverso approccio dei due ordinamenti nel loro complesso dovuto, oltre che al menzionato valore simbolico dell'autorizzazione all'uso della forza militare, alla diversa sensibilità delle forze politiche presenti nei due Parlamenti e agli strumenti in concreto adottati. Si è già posta in evidenza la differente legittimazione di uno degli strumenti di lotta al terrorismo internazionale più censurabili dal punto di vista della tutela delle libertà, costituito dalla detenzione indefinita senza processo. Proprio su questo tema è emersa la diversa sensibilità dei Parlamenti britannico e statunitense. Differente, pertanto, appare la reazione dei due Parlamenti, in quanto, a fronte di un appoggio incondizionato all'azione dell'esecutivo nell'epoca delle due presidenze Bush e poi addirittura di stimolo a misure più restrittive o a soluzioni più radicali da parte repubblicana per i problemi aperti dalla lotta al terrorismo internazionale nell'epoca della prima presidenza Obama, il Parlamento britannico, dopo una prima fase di sostanziale accondiscendenza, ha operato una certa resistenza nei confronti quanto meno delle più estreme tra le misure liberticide richieste dai Governi laburisti.

Inoltre è stato appurato che gli Stati Uniti nella loro lotta al terrorismo internazionale di stampo islamico hanno utilizzato pratiche di tortura¹²⁰, a cui va

¹²⁰ V. P. J. HONIGSBERG, *Our nation unbinged: the human consequences of the War on terror*, Berkeley, California, U.S.A., 2009, pp. 75 ss.; G. GREENWALD, *How Would A Patriot Act? Defending American Value from a President Run Amok*, San Francisco, California, U.S.A., 2006, pp. 52 ss. Infatti tra i metodi adoperati per gli interrogatori dei detenuti di Guantanamo è stato appurato che venivano utilizzate pratiche di tortura, come il *waterboarding*. Quest'ultimo è una forma di tortura che consiste nell'immobilizzare un individuo e poi versargli acqua in faccia. Il soggetto, che non può sottrarsi al flusso dell'acqua, prova la sensazione di imminente affogamento; d'altronde la morte per affogamento può effettivamente sopravvenire se il flusso dell'acqua non viene interrotto. L'ex Presidente degli Stati Uniti George W. Bush in un libro ha dichiarato di aver autorizzato il *waterboarding*, negando tuttavia si trattasse di un metodo di tortura, e che l'interrogatorio di alcune persone con tale sistema era stato utile per prevenire attentati. V. in merito l'articolo su Libero Quotidiano.it *Bush "Il waterboarding ha salvato Londra"*, del 9.11.2010 reperibile sul sito web http://www.libero-news.it/news/527158/Bush_Il_waterboarding_ha_salvato_Londra_.html. Né va dimenticata la vicenda degli abusi sui prigionieri del carcere di Abu Ghraib, ampiamente documentata da foto scattate dagli stessi militari che compivano gli abusi.



aggiunta la deportazione di presunti terroristi in paesi, soprattutto nordafricani e mediorientali, che non rispettano i diritti umani e per farli sottoporre a interrogatori segreti caratterizzati da violenze e torture. A proposito di queste ultime operazioni è stato usato il termine di *extraordinary renditions*. I servizi di sicurezza del Regno Unito sono stati accusati di essere a conoscenza di tutte queste pratiche, di cui, quindi, sarebbero sostanzialmente conniventi¹²¹. Tuttavia, anche se venisse provato che il Governo britannico sia stato a conoscenza e abbia in qualche modo favorito la realizzazione delle gravissime violazioni dei diritti umani autorizzate dall'amministrazione degli Stati Uniti, anche sotto questo profilo potrebbe perdurare una differente responsabilità tra i due paesi, dovuta al diverso grado di partecipazione alle violazioni in questione.

Invece un accostamento tra i due ordinamenti si può senz'altro effettuare per l'efficace azione delle Corti. In entrambi i casi il ruolo del potere giudiziario a tutela delle garanzie degli individui è stato fondamentale¹²².

11. A titolo di conclusione si possono formulare alcune ulteriori riflessioni sull'approccio seguito dal Regno Unito nei confronti dell'emergenza terrorismo internazionale successivamente all'11 settembre 2001.

Bisogna preliminarmente ricordare che a quell'epoca nel Regno Unito il fenomeno del terrorismo era già ben conosciuto, seppure nella versione "domestica" di stampo irlandese. Il tema della lotta al terrorismo era oggetto di priorità da parte delle autorità e dell'opinione pubblica inglesi da moltissimo tempo. Le tecniche adottate per contrastare il terrorismo separatista nordirlandese sono state di vario genere, con l'alternarsi di legislazione repressiva e approccio politico. Infatti la sola legislazione repressiva non è stata sufficiente a mettere fine al terrorismo nordirlandese mentre risultati più significativi sono arrivati quando si è affrontato il problema su un piano politico.

A livello internazionale il più famoso precedente del terrorismo di Al-Qaida è costituito dal terrorismo palestinese, mosso dalla rivendicazione dei territori arabi occupati da Israele. Anche in quel caso si è tentato l'approccio politico, che tuttavia non ha posto fine alle tensioni tra palestinesi e israeliani.

¹²¹ V. l'articolo "*Binyam Mohamed: the torture allegations*", reperibile nel sito web <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/terrorism-in-the-uk/9010123/Binyam-Mohamed-the-torture-allegations.html>.

¹²² Per quanto concerne gli Stati Uniti, ben note sono le sentenze con le quali la Corte Suprema ha ribadito la necessità del rispetto dei diritti fondamentali negando validità alla teoria governativa secondo cui i detenuti di Guantanamo erano sottratti alla giurisdizione nazionale e ha ritenuto illegittime le Commissioni militari predisposte dal Presidente Bush per giudicare i detenuti della lotta al terrorismo internazionale. Si tratta delle note decisioni *Hamdi*, *Rasul*, *Padilla*, *Hamdan* e *Boumediene*. Per un'analisi delle decisioni e la bibliografia in merito sia consentito rinviare a T. FENUCCI, *Sicurezza e diritti fondamentali negli Stati Uniti*, cit., pp. 70 ss.



Invece, a differenza che nei casi precedenti, si è notato che con i terroristi di Al-Qaida sembra preclusa ogni forma di trattativa¹²³.

In particolare sembra che l'esperienza britannica nella lotta al separatismo nordirlandese non sia ripetibile nella lotta al terrorismo estremista islamico. In quella circostanza è stato possibile intavolare trattative con l'ala politica del movimento indipendentista armato e allentare così l'azione di mera repressione nei confronti del terrorismo.

Inoltre, senza addentrarsi in analisi articolate che esulano dal ristretto tema oggetto di questo contributo, quanto meno su un piano degli obiettivi anche il terrorismo palestinese appare diverso da quello di Al-Qaida.

Infatti sia nel caso nordirlandese che in quello palestinese i terroristi perseguivano finalità di tipo politico suscettibili di divenire oggetto di qualche forma di trattativa diplomatica. Il buono o il cattivo esito della soluzione politica non influisce sull'esistenza, in entrambi i casi menzionati, di un margine, sia pure ristretto, di trattativa.

Diverso, come si è detto, invece appare il caso del terrorismo di Al-Qaida¹²⁴. La minaccia del terrorismo internazionale nel XXI secolo si è concretizzata in una lotta senza quartiere da parte di un nemico senza volto rivolta principalmente nei confronti degli Stati Uniti e dei loro alleati. A un simile fenomeno non sembra si possa rispondere con la diplomazia.

A siffatta conclusione si perviene per molteplici motivi.

Innanzitutto il terrorismo islamico è caratterizzato da una forma di integralismo religioso che non sembra ammettere alcun tipo di compromesso. Il terrorismo di Al-Qaida e delle formazioni che ad essa si ispirano è un fenomeno complesso che trova radici profonde nel fanatismo religioso arabo e proseliti anche tra i musulmani apparentemente integrati nel mondo occidentale. La povertà, l'emarginazione e talvolta i soprusi subiti da parte degli occidentali contribuiscono ad alimentare un clima di odio nel quale una minoranza di fanatici costruisce le sue azioni terroristiche e alimenta le sue schiere.

In secondo luogo sembra possa affermarsi che qualsiasi tentativo di dialogo verrebbe frustrato dalla natura stessa della struttura delle cellule

¹²³ In tal senso v. H. FENWICK, G. PHILLIPSON, *Legislative over-breadth*, cit., p. 456.

¹²⁴ Il Ministro dell'Interno Charles Clarke, in occasione di un discorso tenuto nell'ambito del dibattito parlamentare sul *Prevention of Terrorism Bill*, affermò che Al-Qaida e la sua rete rappresentano per il Regno Unito e in particolare per le sue istituzioni e la sua popolazione una minaccia qualitativamente differente da qualunque altra fronteggiata prima dell'11 settembre 2001 a causa della loro ideologia, della prontezza a compiere omicidi di massa, delle loro superiori capacità e risorse, del loro raggio di azione globale. V. a tal proposito J.-C. THAM, *Parliamentary Deliberation and the National Security Executive: The Case of Control Orders*, in *Public Law*, January 2010, p. 85. Sulle differenze tra terrorismo nordirlandese e quello di Al-Qaida cfr. S. GREER, *Human rights and the struggle against Terrorism in the United Kingdom*, in *European Human Rights Law Review*, 2008, pp. 165 ss.



terroristiche. Infatti la stessa Al-Qaida sembra che oggi sia diventata un simbolo o un marchio sotto cui militano le più svariate formazioni terroristiche, in apparenza senza un reale coordinamento tra esse. Ciò comporta che, anche se qualche Governo avesse l'intenzione di intavolare qualche forma di dialogo con i terroristi, l'eventuale trattativa incontrerebbe l'ostacolo insormontabile della mancanza di una controparte in grado di garantirne il buon andamento¹²⁵.

Sulla scorta di tali considerazioni sembra si possa affermare che, contro un simile terrorismo, il Regno Unito, non potendo utilizzare la diplomazia e rifiutando l'approccio di stampo bellico statunitense nei termini che si è cercato di illustrare, è stato costretto a ricorrere all'adozione di una legislazione di natura repressiva articolata e in continua evoluzione.

Una simile legislazione ha riproposto il problema del bilanciamento tra la sicurezza nazionale e i diritti di libertà¹²⁶; in particolare dalla giurisprudenza esaminata si evince che è necessario che la legislazione di emergenza, nella ricerca dell'equilibrio tra i valori menzionati, rispetti il principio di proporzionalità. Inoltre i giudizi al cui vaglio è passata la legislazione britannica hanno rivelato l'illegittimità del regime di detenzione a tempo indeterminato e della discriminazione tra cittadini e stranieri operata dalla legislazione britannica. Anche qui, come negli Stati Uniti, il ruolo del potere giudiziario a tutela delle garanzie degli individui è stato fondamentale. Infatti, sulla spinta dell'azione delle Corti, è stata notevolmente ridimensionata la pretesa dell'esecutivo di affrontare l'emergenza terroristica calpestando, sostanzialmente, le garanzie poste a tutela delle libertà e dei diritti fondamentali degli individui. Tuttavia in un secondo momento nel Regno Unito anche il Parlamento ha svolto un ruolo significativo quale freno nei confronti delle spinte provenienti dall'esecutivo dirette ad adottare una legislazione ancor più repressiva dei diritti e delle libertà, con particolare riferimento alla restrizione della libertà personale. Nondimeno, come si evince dagli ultimi sviluppi legislativi, pur riscontrando nell'ordinamento britannico una forte tensione in direzione del ristabilimento di un adeguato livello di tutela dei diritti umani, tale risultato non sembra possa dirsi ancora raggiunto.

¹²⁵ In tal senso v. S. GREER, *Human rights and the struggle against Terrorism in the United Kingdom*, cit., p. 167.

¹²⁶ Sul punto cfr. V. EBOLI, *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, cit., p. 175.