

GIOVANNI PALMERI

*PRINCIPI E ATTIVITÀ DEL CONSIGLIO D'EUROPA  
NEL CONTESTO DELLA LOTTA AL TERRORISMO*

***Premesse***

Dalla sua istituzione in poi, il Consiglio d'Europa riserva un ruolo di primaria importanza alla difesa e allo sviluppo della democrazia e dei diritti dell'uomo nel senso più ampio possibile del termine (libertà individuali, diritti economici e sociali, diritti delle minoranze, ecc.). I suoi organi sono chiamati a predisporre i mezzi tecnici appropriati per assicurare una adeguata protezione di tali diritti così come ad assicurare un vero e proprio sistema di vigilanza in questo ambito.

La lotta contro il terrorismo mette il Consiglio d'Europa di fronte a una delle sfide più difficili: fare in modo che l'aumento degli sforzi per combattere il fenomeno del terrorismo non precluda in nessun modo la difesa e la tutela dei diritti umani.

Da sempre, ma soprattutto dopo l'11 settembre, la posizione del Consiglio d'Europa è stata quella di una necessaria ricerca del giusto bilanciamento tra il valore della *Sicurezza* e quello delle *Libertà*. Il problema principale scaturisce proprio dalla tensione che esiste tra queste due nozioni. Il Consiglio si preoccupa di fornire soluzioni a questo problema.

Secondo il Consiglio d'Europa, che si esprime attraverso i suoi organi, lo scopo di realizzare una maggior sicurezza non deve venire soddisfatto attraverso lo svilimento e lo svuotamento dei valori fondamentali di democrazia, rispetto dei diritti umani e primato della legge. Al contrario, proprio per non assecondare lo scopo del terrorismo di provocare risposte violente e creare confusione tra chi vittima e chi terrorista, la convinzione è quella di poter essere in grado di combattere il terrorismo attraverso, appunto, gli strumenti propri della democrazia, una migliore protezione dei diritti umani e un attaccamento costante al principio di legalità.

Non proseguire in questa direzione significherebbe lasciare che la società venga stretta in una doppia morsa: la minaccia terroristica, da un lato, e le misure restrittive della libertà e dei diritti civili messe in atto dai Governi in nome del valore di sicurezza, dall'altro.

Subito dopo l'11 settembre, il Consiglio d'Europa e i suoi Stati membri, consapevoli che nessun governo è in grado, da solo, di vincere la lotta al terrorismo, si sono accordati su una triplice, forte risposta da dare a tali attacchi, basata su questi principi:

- l'assicurazione che ogni misura anti terroristica presa dagli Stati membri rispetti i valori di democrazia, i diritti umani e il principio di legalità;
- l'incremento della cooperazione legale contro il terrorismo al fine di colmare le eventuali lacune esistenti negli strumenti legali in vigore;
- l'investimento di risorse, da un lato nell'educazione, allo scopo di creare più coesione sociale, dall'altro nella promozione di un dialogo interculturale e inter-religioso.

### ***Breve excursus storico circa le attività anti terroristiche in seno al consiglio***

È a partire dagli anni settanta che il Consiglio affronta il problema della lotta al terrorismo, ma è chiaramente dopo il 2001 che ha concentrato maggiori sforzi e maggiori risorse in questa direzione.

In generale, in quanto organizzazione regionale, il Consiglio d'Europa si presenta come vero e proprio *forum* di discussione per l'esame, l'adozione di norme e lo scambio di buone pratiche allo scopo di aiutare gli Stati membri a migliorare la propria capacità di combattere il terrorismo.

Occorre ricordare che, ogni volta che il Consiglio d'Europa è intervenuto in questo ambito, lo ha sempre fatto mantenendo costanti tre punti di riferimento:

1. rafforzamento/consolidamento dell'azione *giuridica* contro il terrorismo
2. difesa dei *valori fondamentali*
- 3, azione contro le cause del terrorismo

*La Convenzione europea per la repressione del terrorismo (Strasburgo, 27/01/1977) e il suo protocollo di emendamento (Strasburgo, 15/05/2003)*

Nel '77 il Consiglio d'Europa ha prodotto il suo primo strumento specifico per far fronte al fenomeno terroristico che in quel periodo si

presentava attraverso diversi movimenti (ad es. Brigate Rosse in Italia, alla *Rote Arme Fraktion* in Germania, IRA nel Regno Unito, ecc).

La Convenzione mira essenzialmente a facilitare l'estradizione degli autori di atti di stampo terroristico e a tal fine predispone un vero e proprio elenco di infrazioni che le Parti si impegnano a NON considerare come reato politico o come illecito connesso a un reato politico o come un'infrazione ispirata da ragioni politiche.

– esempi di reati “depoliticizzati”

I crimini considerati “depoliticizzati” e che permettono, dunque, l'estradizione dei loro presunti autori sono elencati all'art. 1 della Convenzione:

atti illeciti compiuti contro la sicurezza dell'aviazione civile;

reato che comporta un rapimento o la cattura di un ostaggio o un sequestro arbitrario;

atto grave che comporta attentato grave alla vita o all'integrità fisica di persone che godono di protezione internazionale (inclusi gli agenti diplomatici);

reato che comporta il ricorso a bombe, granate, razzi, armi automatiche o plichi e pacchi contenenti esplosivi.

Allo stesso modo, l'art. 2 della Convenzione integra e specifica l'art. 1, stabilendo che uno Stato contraente può decidere di non considerare come reato politico qualsiasi atto grave che comporti un atto di violenza, diverso da quelli contemplati all'art. 1, contro la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona.

La Convenzione, tuttavia, prevede esplicitamente che nessuna delle sue disposizioni debba essere interpretata in modo da imporre un *obbligo di estradizione* quando la Parte abbia fondati motivi di ritenere che la richiesta di estradizione, per un reato di cui agli artt. 1 o 2, sia stata formulata allo scopo di processare o punire una persona a causa della sua razza, religione, nazionalità e credo politico.

– Le questioni principali ricavate dalla Convenzione: principio di assistenza reciproca e diritto di riserva

Il principio di assistenza reciproca (art. 8 Conv.) prevede che gli Stati contraenti si accordino per garantire il massimo grado di mutua assistenza in materia penale circa le procedure connesse alle infrazioni citate agli artt. 1 e 2 della Convenzione.

Il diritto di riserva espresso all'art. 13 della Convenzione prevede che ogni Stato può, al momento della ratifica, dichiarare che si riserva il diritto di *rifiutare* l'estradizione in relazione a *qualsiasi infrazione elencata all'art. 1* quando esso la consideri come una infrazione politica o connessa a un reato politico o ispirata da ragioni politiche. Unica condizione al diritto di riserva: che lo Stato, nel valutare la natura del reato, si impegni a tenere in debito conto ogni suo aspetto di particolare gravità, come ad esempio, il fatto che esso ha costituito un pericolo per la vita, l'integrità o la libertà delle persone; o, ancora, che si è ricorso a mezzi crudeli per perpetrare il reato.

– Il protocollo di emendamento

Quando il Gruppo multidisciplinare sull'azione internazionale contro il terrorismo (GMT) del Consiglio d'Europa ha cominciato a studiare la possibilità di rinnovare/migliorare la Convenzione del 1977, si è accordato su un certo numero di principi che avrebbero dovuto orientarlo nel percorso di redazione del nuovo protocollo in materia di lotta al terrorismo. In particolare viene espressa la necessità di realismo e pragmaticità, di evitare di affrontare i temi sui quali, senza dubbio, sarebbe impossibile ottenere un consenso diffuso tra gli Stati contraenti, di evidenziare il ruolo specifico del Consiglio d'Europa nella lotta al terrorismo e preservare il senso organico della Convenzione laddove preposta a facilitare l'estradizione dei presunti terroristi attraverso la "depoliticizzazione" dei reati terroristici. In effetti, contrariamente ad altre convenzioni di lotta al terrorismo, la Convenzione del 1977 non obbliga le parti a criminalizzare le infrazioni che essa stessa elenca bensì precisa che *nessuna* delle infrazioni in questione potrà mai essere considerata come reato politico. Per questo motivo il GMT è giunto alla conclusione che da un lato fosse arrivato il momento di apportare dei cambiamenti alla Convenzione al fine di migliorarne l'efficacia, ma che dall'altro non si sarebbe dovuto stravolgerne la natura.

In quest'ottica il GMT ha portato a termine un progetto di protocollo in cui le novità più importanti sono:

- la lista di reati mai considerabili come politici viene notevolmente estesa al fine di comprendere tutte le infrazioni descritte ed elencate in altre convenzioni e protocolli in tema di lotta al terrorismo;
- le procedure di emendamento vengono semplificate con lo scopo di

permettere, in futuro, la possibilità di aggiungere facilmente alla lista nuove infrazioni.

- si introduce la possibilità di rifiutare l'estradizione verso paesi in cui le persone rischiano la pena di morte o la tortura: la clausola tradizionale di non-discriminazione (corollario necessario della depoliticizzazione) viene estesa al fine di integrarvi una clausola autorizzante il rifiuto di estradare una persona verso un paese in cui rischia di essere condannato alla pena di morte, di essere sottoposto a tortura, ecc.
- un'importante riduzione delle possibilità di rifiutare l'estradizione invocando il diritto di opporre riserve alla Convenzione: come facilmente immaginabile il regime delle riserve ha rappresentato una delle questioni più controverse da risolvere. Ricordando che la Convenzione autorizza uno Stato a sottrarsi all'obbligo di non considerare le infrazioni elencate all'art. 1 come delle infrazioni politiche ai fini dell'estradizione, il GMT sulla questione è giunto a una soluzione intermedia;
- ogni volta che una Parte rifiuta l'estradizione sulla base di una riserva è tenuta a sottomettere la questione alle autorità nazionali competenti ed informare il Consiglio d'Europa circa lo stato della procedura.
- La parte a cui viene rifiutata la domanda di estradizione ha la possibilità di ottenere una dichiarazione del Comitato dei Ministri sulla legittimità del rifiuto.

*Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo del 16 maggio 2005, raccomandazioni e Convenzioni ad essa collegate*

Rappresentano l'ultimo e recentissimo sforzo di elaborazione di nuovi strumenti a disposizione degli Stati membri. Da una parte due nuove Convenzioni entrambe aperte alla ratifica durante il Vertice dei Capi di stato e di governo che si è tenuto a Varsavia il 16 maggio 2006: quella sulla prevenzione del terrorismo e quella sul riciclaggio di denaro, il depistaggio e il finanziamento del terrorismo. Dall'altra tre Raccomandazioni del Comitato dei Ministri riguardanti rispettivamente: le tecniche speciali di inchiesta, la protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, e i documenti di identità e di viaggio nel contesto della lotta al terrorismo.

Denominatore comune di questi nuovi strumenti è la *prevenzione*,

nel senso più ampio possibile del termine, dei reati terroristici. In particolare:

- Lo scopo della nuova Convenzione sulla prevenzione del terrorismo

La Convenzione si propone principalmente di rimediare ad alcune lacune, esistenti nel campo del diritto internazionale e dell'azione contro il terrorismo, e individuate dal CODEXTER (Comitato di esperti di terrorismo che nel 2003 ha sostituito il GMT). Ad esempio:

- completare e, se del caso, modificare gli accordi sull'estradizione e sulla cooperazione giuridica in questo campo in vigore tra le Parti.
- Prevedere mezzi supplementari come la trasmissione spontanea di informazioni
- Avviare un procedimento giudiziario quando l'estradizione venga rifiutata

Allo stesso modo e sempre perseguendo il fine della prevenzione, la Convenzione si propone di qualificare come infrazioni penali certi atti che possano indurre a commettere reati terroristici, in particolare

- la provocazione pubblica a commettere atti di tipo terroristico (art. 5 Conv.)
- reclutamento (art. 6) e addestramento di terroristi (art. 7)
- si aggiungono, all'art. 9, alcune disposizioni sulle "infrazioni accessorie" che prevedono di erigere a reato penale la complicità in vista della perpetrazione delle tre infrazioni sopra menzionate.

La novità di queste nuove disposizioni risiede nel fatto che esse si qualificano come reati terroristici anche se, nella pratica, nessun atto terroristico viene messo in opera.

È importante sottolineare che la Convenzione prevede nel preambolo, ma anche in altre disposizioni specifiche, la assoluta imprescindibilità dal rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (cfr. ad es. art. 21 co. 1, 2 e 3). Tale aspetto è essenziale e non per forza evidente: alcune questioni trattate nella Convenzione si collocano proprio sul confine, non sempre ben definito, tra l'esercizio legittimo di alcune libertà (come quella di espressione, associazione e religione) e un comportamento criminale.

- La Convenzione relativa al riciclaggio di denaro, il depistato e il finanziamento del terrorismo in linea con le tre Raccomandazioni del Comitato dei Ministri relative alle tecniche di inchiesta protezione dei testimoni e ai documenti di identità e di viaggio nel contesto della lotta al terrorismo.

Nel contesto della prevenzione degli atti terroristici, privare i gruppi terroristici e gli altri gruppi criminali dei loro fondi e delle risorse risulta una questione di primaria importanza. La rapidità di accesso alle informazioni relative ai finanziamenti e ai beni posseduti dalle organizzazioni terroristiche, infatti, risulta essenziale per il successo delle misure preventive. Rimuovere o almeno rendere più difficile l'accesso alle risorse economiche, infatti, permette di diminuire le possibilità di organizzare qualsiasi tipo di attività terroristica.

La Convenzione, poi, stabilisce formalmente che il finanziamento del terrorismo non può in nessun caso costituire un reato di tipo politico o fiscale che giustificerebbe un rifiuto alla cooperazione tra gli Stati contraenti. Infine, le Parti stesse possono prevedere la convocazione di una "Conferenza delle Parti" con lo scopo di assicurare un'adeguata applicazione della Convenzione.

Per quanto riguarda le Raccomandazioni collegate che il Comitato dei Ministri rivolge agli Stati membri:

- a) Rac. (2005)7 relativa ai documenti di identità e di viaggio nel contesto della lotta al terrorismo: incoraggia gli Stati membri a cooperare di più e in modo più efficace sulle questioni legate ai documenti di identità mettendo, ad esempio, i documenti di identità o di viaggio che sono stati persi o rubati a disposizione sia degli Stati membri che dell'Interpol e Europol. Inoltre gli Stati membri sono invitati a adottare e sviluppare dei sistemi di aggiornamento delle rispettive anagrafi per meglio coordinare le ricerche e lo scambio di notizie sulla nazionalità, stato civile, residenza, cambiamento di nome ecc. dei propri cittadini.
- b) La rac. sulle tecniche speciali di inchiesta invita gli Stati membri ad utilizzare il più possibile gli accordi internazionali esistenti in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia e, ove opportuno, a elaborare accordi supplementari. Gli Stati sono inoltre incoraggiati a prendere le misure adeguate al fine di promuovere la fiducia reciproca tra le autorità competenti.
- c) La Rac. sulla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giusti-

zia comprende un capitolo riservato al miglioramento della cooperazione internazionale in questa materia. Tale capitolo fissa alcuni obiettivi specifici come quello, ad esempio, di fornire reciproca assistenza durante il trasferimento all'estero di testimoni e di assicurare loro una adeguata protezione nel quadro della cooperazione con i tribunali penali internazionali.

– Breve bilancio e analisi delle Priorità attuali.

È facile intuire come in ogni suo intervento il Consiglio d'Europa si sia trovato di fronte a difficili negoziazioni in cui interessi e conflitti diversi dovevano convergere in una posizione comune e in grado di trattare in maniera organica un argomento tanto delicato quanto controverso. Le difficoltà incontrate hanno riguardato non solo lo sforzo di trovare un compromesso tra tutti gli interessi rappresentati dai diversi Stati e la tutela dei diritti umani e fondamentali della persona, ma anche la necessità di affrontare un problema, quale è oggi il terrorismo, per natura e forma molto complicato da definire in termini esaurienti.

#### • IL PROBLEMA POLITICO DI GIUNGERE A UNA DEFINIZIONE CONDIVISA ED ESAURIENTE DI TERRORISMO

Poche altre parole hanno sofferto di una tanto forte indeterminazione, soggettività e disaccordo politico.

Il significato linguistico letterale di terrorismo è istantaneamente evocativo e molto carico emotivamente. Rinvia immediatamente ad una sensazione di minaccia e quindi di paura estrema. Il significato letterale, poi, non risulta particolarmente d'aiuto quando si voglia definire in termini legali il terrorismo: molte altre forme di violenza, infatti, dalla lotta armata alla guerra possono causare terrore. Il significato, quindi, ingannevolmente semplice e letterale di terrorismo è ricoperto da secoli di connotazioni politiche che possono risultare legate alla condotta di alcuni Stati così come anche totalmente svincolate del tutto da questa.

È stato spesso notato come il termine in questione sia ideologicamente e politicamente carico e come implichi, di norma, un giudizio di valore. Sarebbe sviante asserire pragmaticamente che il terrorismo sia un fenomeno riconoscibile senza difficoltà o intuitivamente dichia-

rare che tutto ciò che di primo acchito si manifesti e colpisca come terrorismo sia effettivamente nella forma e nella sostanza terrorismo.

Una definizione giuridica coerente e completa aiuterebbe a limitare il cattivo utilizzo unilaterale del termine da parte dei Governi nazionali contro i loro oppositori politici così come gli abusi in nome della lotta al terrorismo che minacciano gravemente la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo.

È interessante notare come nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 e nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non si ritrovi una definizione di terrorismo. La Corte ha sempre preferito adottare un approccio caso per caso, invece l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa si è espressa in materia. Essa considera come atto terroristico "qualsiasi delitto commesso da:

- individui o gruppi che ricorrono alla violenza o che minacciano di far violenza contro
- un paese, le sue istituzioni, la sua popolazione in generale o persone fisiche i quali, motivati da aspirazioni
- separatiste, da concezioni ideologiche estremiste o da fanatismo, ovvero spinti da moventi irrazionali o soggettivi, mirano a sottomettere
- i poteri pubblici, certi individui o gruppi della società, o più in generale l'opinione pubblica a un clima di terrore" (Racc. n° 1426 del 1999).

Il Comitato dei ministri, tuttavia, non ha mai recepito in nessuna risoluzione la definizione data dall'Assemblea: persiste quindi una mancanza in seno al Consiglio d'Europa per quanto riguarda una risposta al problema definitorio del termine terrorismo.

Forse ancora più complesso è il tentativo di trovare un accordo sulle *eccezioni* a qualsiasi definizione di terrorismo. Ad esempio: non esiste una posizione comune a livello internazionale circa il problema se la definizione di terrorismo debba o meno coprire anche i movimenti di liberazione nazionale o di autodeterminazione. In generale si può affermare che quanto più ampia è la definizione di terrorismo, tanto più esteso è il raggio di eccezioni disponibile.

Il termine terrorismo, dunque, attualmente manca di precisione, oggettività e certezza cioè proprio delle qualità richieste dal discorso-giuridico: la legge, infatti, per prevenire ogni sorta di pregiudizio nei

confronti di un accusato, ha il compito di evitare termini emotivi, ambigui e soggettivi incompatibili, tra l'altro, con principi giuridici fondamentali quali, ad esempio, quelli di non retroattività e certezza della pena.

- LINEE GUIDA DEL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA SUI DIRITTI UMANI E LA LOTTA AL TERRORISMO ADOTTATE L' 11 LUGLIO 2002

– Scopi delle linee-guida e fondamenti giuridici

In seguito agli attacchi terroristici dell'11 settembre la priorità del Consiglio d'Europa è stata quella, appunto, di ribadire che, se la condanna e la lotta al terrorismo è diventata prioritaria nelle scelte di politica interna e estera dei Governi, allo stesso modo rimane fondamentale il rispetto da parte di questi dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il rispetto di tali diritti non deve rappresentare un ostacolo alla lotta efficace contro il terrorismo, al contrario, deve guidarne la risposta proprio per evitare una reazione che utilizzi lo stesso linguaggio del terrorismo minando le fondamenta stesse della nostra società.

Per questo motivo il Comitato dei Ministri ha deciso di adottare le linee-guida sui diritti dell'uomo e la lotta al terrorismo con lo scopo proprio di conciliare la difesa della società con la protezione dei diritti e delle libertà fondamentali. Le linee-guida, quindi, si concentrano essenzialmente sui *limiti* che gli Stati non dovrebbero in alcun modo superare nella loro legittima lotta al terrorismo.

Le *fonti principali* che hanno guidato la formulazione delle linee-guida sono la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

– principi fondamentali affermati nelle linee guida e necessario rinvio alle sentenze della Corte.

- L'art. 4 e il divieto assoluto della tortura

Nei confronti di una persona sospettata o già condannata, il ricorso alla tortura o a pene e trattamenti inumani o degradanti è *proibito in termini assoluti e in ogni circostanza*: arresto (cfr. art. 7), interrogatorio, detenzione (cfr. art. 11). La Corte in più occasioni ha consacrato l'art. 3 della Convenzione a valore fondamentale delle società de-

mocratiche. L'assolutezza e la non derogabilità di tale principio viene ripresa anche all'art. 15 co. 2 delle linee guida ove si legge il divieto della tortura non contempla alcuna deroga perfino nel caso di un "pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione". La giurisprudenza della Corte, infatti, mette in evidenza come la natura del crimine non sia determinante e che il divieto di tortura e di trattamenti inumani sia assoluto "qualunque siano gli atti commessi dall'accusato".

- principio di legalità delle norme anti-terroristiche

Le linee guida (art. 3 co. 1 e 2) specificano che qualsiasi norma adottata dagli Stati nella lotta al terrorismo deve avere una base giuridica e quando una norma limita i diritti umani è necessario che essa sia il più possibile definita, precisa e soprattutto proporzionata alle finalità perseguite.

In particolare, in riferimento alle norme d'ingerenza nella vita privata (art. 6 co. 1), la Corte ha affermato che la lotta al terrorismo consente l'uso di metodi speciali che consentano poteri di controllo segreto, ma allo stesso tempo ribadisce che "ogni grave attentato al rispetto della vita privata deve basarsi su una legge particolarmente chiara e precisa".

- procedure giudiziarie: il diritto a un equo processo

Il diritto a un equo processo è riconosciuto dall'art. 6 della Convenzione e recepito nelle linee guida all'art. 9. La giurisprudenza della Corte non interpreta l'art. 6 come un divieto alla costituzione di tribunali speciali destinati a giudicare gli atti terroristici, bensì come un obbligo a che tali tribunali rispettino i criteri di imparzialità e indipendenza. La Corte, infatti, non ha come compito quello di esaminare in astratto l'opportunità di costituire tali tribunali, ma di "valutare se il funzionamento di uno di essi ha arrecato danno al diritto dell'accusato ad un equo processo".

- pene comminate

L'art. 10 co. 1 delle linee guida sancisce il principio (già espresso dall'art. 7 Convenzione) della legalità dei delitti e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) e quello che impone di non applicare la legge penale in maniera estensiva, per esempio in base all'analogia. La legge deve, quindi, poter definire chiaramente i reati e le sanzioni

atte a reprimerli. Al comma due, poi, si afferma l'assoluto divieto di una pronuncia di condanna a morte e, nell'eventualità di una simile pronuncia, "tale pena non potrà essere applicata".

- possibili deroghe

Le linee direttrici prevedono all'art. 15 un generale diritto di deroga provvisoria nei confronti di alcuni obblighi che scaturiscono dalle norme internazionali di difesa dei diritti umani, specificando che "nella stretta misura in cui la situazione lo esige" lo Stato può determinare alcune norme deroganti agli obblighi stabiliti dalla Convenzione. La Corte riconosce ai singoli Stati, in questo ambito, un ampio potere discrezionale, affermando che essa "non può sostituire la sua opinione a quella del Governo", ma il suo ruolo risiede piuttosto nel "verificare le *condizioni* perché si possa esercitare il diritto eccezionale di deroga". Quindi se da un lato compete allo Stato contraente determinare se la vita della sua popolazione è minacciata da un "pericolo pubblico", dall'altro è la Corte che ha competenza di decidere se le decisioni dello Stato sono andate oltre la "stretta misura delle esigenze che la crisi presenta"

Rimangono sempre e in ogni modo inderogabili gli artt. 2, 3 e 4 della Convenzione che sanciscono il divieto assoluto della tortura e dei trattamenti degradanti della persona umana, così come il divieto di asservimento

#### – LINEE GUIDA SULLA PROTEZIONE DELLE VITTIME DI ATTI TERRORISTICI ADOTTATE DAL COMITATO DEI MINISTRI DEL CONSIGLIO D'EUROPA IL 2 MARZO 2005

- scopi e risorse giuridiche

Molto di recente il Consiglio d'Europa ha deciso di tradurre in modo organico alcuni principi già espressi in diverse prese di posizione precedenti a livello europeo e di dotarsi di alcuni mezzi specifici per raggiungere lo scopo di una migliore protezione e assistenza delle vittime di atti terroristici.

In particolare la Raccomandazione 1426 (1999) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa chiedeva al Comitato dei Ministri "di incorporare il principio di una migliore protezione delle vittime del terrorismo" ai progetti sia nazionali che internazionali in materia di terrorismo. Più di recente, nel 2004, l'Assemblea ha invitato il Co-

mitato a adottare vere e proprie linee-guida in materia di diritti delle vittime e dei corrispondenti obblighi per gli Stati membri “di fornire tutto l'aiuto possibile e di creare un forum di scambio delle buone pratiche tra gli Stati stessi”.

Bisogna sottolineare, però, che anche in questo caso si ripresenta il problema di tipo definitorio: ancora una volta né la Convenzione dei diritti dell'uomo né la giurisprudenza della Corte forniscono indicazioni precise circa la definizione esatta del termine “vittima”. Si può allora rinviare all'art. 1 della decisione-quadro del Consiglio dell'Unione europea del marzo 2001 relativa allo statuto delle vittime nel quadro delle procedure penali che definisce una vittima come: “la persona fisica che ha subito un pregiudizio, una lesione alla sua integrità fisica o mentale, una sofferenza morale o una perdita materiale, direttamente causata da atti o omissioni che infrangono la legislazione penale di uno Stato membro”.

D'altra parte, la Corte riconosce che, in certe specifiche circostanze, anche la famiglia di una vittima può venire considerata essa stessa una vittima. È il caso, ad esempio, dei famigliari di una vittima deceduta: essi hanno il diritto di essere associati all'inchiesta aperta in seguito a un atto terroristico “nella misura necessaria alla tutela dei loro *interessi legittimi*”.

- principi, strumenti e metodi di assistenza che gli Stati dovrebbero mettere a disposizione delle vittime del terrorismo
- diritto all'assistenza d'urgenza

All'art. 2 delle linee-guida viene affermato il dovere a carico degli Stati di assicurare una assistenza d'urgenza appropriata e gratuita non solo medica ma anche psicologica, sociale, materiale e, se richiesta, spirituale.

Anche se il testo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non menziona esplicitamente il diritto alla salute o all'assistenza medica, la Corte ha chiaramente indicato che, in certi casi, potrebbe verificarsi un dovere a carico dello Stato di fornire assistenza medica; se questo non agisse in modo appropriato, potrebbe incorrere nella violazione dell'art. 2 della Convenzione (diritto alla vita) o dell'art. 3 (divieto di tortura). La Corte sottolinea inoltre che una violazione dell'art. 3 della Convenzione si potrebbe verificare (sempre in determina-

ti casi specifici) anche quando “l’ammontare delle pensioni o di altri benefici sociali risultino totalmente insufficienti”.

Sempre nel contesto del diritto di assistenza, l’art. 11 delle linee guida è dedicato a incoraggiare gli Stati a investire nella formazione specifica di personale incaricato all’assistenza delle vittime del terrorismo. È ritenuto importante (art. 11) che anche il personale di polizia, di giustizia, medico e in generale dei servizi sociali riceva una formazione che sensibilizzi gli operatori nei confronti dei bisogni specifici delle vittime.

- diritto di accesso effettivo alla giustizia

Il diritto d’accesso ai tribunali competenti in vista di fare valere i propri diritti è un principio molto importante per uno stato democratico. L’apparato giudiziario e amministrativo in generale deve essere in grado di mettere le vittime del terrorismo in posizione di accesso effettivo alla giustizia (art. 5) e questo implica diversi obblighi a carico dello Stato come ad esempio:

- informare le vittime delle possibilità reali di ricorso offerte dal sistema, dei termini per le diverse procedure e dello stato d’avanzamento delle loro cause;
- permettere che le preoccupazioni delle vittime siano presentate e esaminate nel corso delle fasi appropriate del processo;
- se necessario fornire un’assistenza giudiziaria durante tutto il procedimento giudiziario.
- diritto a un giusto indennizzo

L’art. 7 delle linee-guida predispone il principio che permetterebbe alle vittime di ricevere un giusto indennizzo a fronte del danno sofferto.

Nel caso in cui la confisca dei beni appartenenti agli autori, organizzatori o mandatarî dell’atto terroristico non fosse sufficiente ad assicurare la riparazione del danno, lo Stato stesso deve contribuire al risarcimento.

Ma l’art. 7 non si limita ad affermare l’esistenza del diritto al risarcimento del danno; il comma 2 specifica anche i requisiti del risarcimento:

- deve essere facilmente accessibile alle vittime indipendentemente dalla loro nazionalità;

- deve essere giusto e appropriato;
- la procedura per ottenerlo deve essere semplice e si deve svolgere in un periodo di tempo ragionevole;
- protezione della dignità delle vittime.

Soprattutto durante le attività di inchiesta, la vittima di un atto terroristico può trovarsi esposta al rischio di subire un ulteriore trauma: il mancato rispetto del diritto alla propria vita privata e familiare. In questo contesto il rischio di una mancata protezione a cui sono sottoposte le vittime aumenta se lo Stato non si preoccupa di incoraggiare i media all'autoregolazione.

Protezione della dignità della vittima significa poi garantirne la sicurezza e la protezione prendendo, secondo le necessità del caso, tutte le misure per proteggere la loro identità.

- diritto di informazione

Lo Stato è obbligato a fornire, attraverso modalità appropriate, tutte le informazioni relative all'atto di terrorismo che le vittime hanno sofferto, salvo che siano esse stesse a indicare chiaramente che non lo desiderano.

La Corte, trattando un caso di scomparsa, ha riconosciuto che i famigliari della vittima "possono subire un trattamento inumano ai sensi dell'art. 3 della Convenzione, se le autorità dello Stato mantengono il silenzio" sulla questione "malgrado i tentativi da parte dei famigliari di ricevere informazioni".

## • CONCLUSIONI

La presa di coscienza che la lotta al terrorismo comprende moltissime problematiche per cui un intervento operativo e coerente risulta uno scopo ambizioso, non ha impedito al Consiglio d'Europa di adottare delle misure efficaci. Malgrado il fatto che gli strumenti del Consiglio siano quelli classici del diritto internazionale e delle Organizzazioni internazionali (e cioè *soft law* e proposta di Convenzioni che necessitano per entrare in vigore di essere ratificate dagli Stati) occorre riconoscere l'importanza delle sua attività quanto a promozione e controllo del rispetto dei diritti umani nel quadro della lotta al terrorismo. Dirigere l'attenzione e gli sforzi degli Stati membri, nella direzione dell'impegno nella *prevenzione* e del rispetto dei valori sui quali si

fonda una democrazia sana rappresenta per il Consiglio un tributo di coerenza ai suoi valori statutari.

Perseguendo l'obiettivo della sconfitta del terrorismo, è essenziale che gli Stati aderiscano rigorosamente ai propri impegni e obblighi internazionali per sostenere i diritti umani e le libertà fondamentali. Riconoscendo il fatto che la minaccia del terrorismo possa richiedere misure specifiche, il Consiglio d'Europa chiede ai governi membri (e non) di astenersi da reazioni eccessive che potrebbero violare le libertà fondamentali. Tali provvedimenti potrebbero colpire in modo particolare la presunzione di innocenza, il diritto a un giusto processo, il divieto di torture, il diritto alla *privacy*, la libertà di espressione e il diritto di chiedere asilo. Il rischio che si corre è quello di colpire determinati gruppi etnici o religiosi e di provocare l'aumento di discriminazione e razzismo, che andrebbe in definitiva a favore di quel terrorismo che si vuole sconfiggere.

Considerata l'importanza fondamentale dei diritti umani e delle libertà fondamentali in una società democratica, il Consiglio d'Europa esorta gli Stati ad assicurare che le misure restrittive dei diritti umani adottate come risposta al terrorismo garantiscano un giusto equilibrio tra la legittimità della sicurezza nazionale e le libertà fondamentali nel rispetto degli obblighi del diritto internazionale. In altri termini, le democrazie europee possono e debbono essere abbastanza adulte da combattere il terrorismo rimanendo fedeli a se stesse, ai propri valori costituzionali e agli impegni assunti nell'ambito internazionale.