

JOHN R. SPENCER

LA NORMATIVA DI CONTRASTO AL TERRORISMO
NEL REGNO UNITO

1. Il background storico: da *Guy Fawkes* al *The Troubles*

Le origini del fenomeno del terrorismo, nel Regno Unito, risalgono ad alcuni secoli addietro.

Tutto ha avuto inizio nel 1605 con l'attentato – fallito – ad opera di Guy Fawkes, cattolico dissidente della Corona, il quale, con trenta-sei barili di polvere da sparo, tentò di far esplodere il Parlamento e la Corona.

Ogni anno, il cinque novembre, in Inghilterra si celebra questa ricorrenza, in memoria dell'accaduto. L'attentato fu sventato e Guy Fawkes, sotto tortura, rivelò i nomi degli altri cospiratori. Furono tutti condannati a una morte particolarmente atroce, riservata all'epoca ai traditori del Regno.

La storia moderna del terrorismo ha avuto inizio, invece, con la questione dell'Irlanda del Nord, definita "*The Troubles*".

Dopo la guerra d'indipendenza, l'isola fu divisa in due, e il Nord, in maggioranza di fede protestante, rimase parte del Regno Unito. Questa soluzione non venne accolta con favore dalla minoranza cattolica, che si organizzò in un'associazione terroristica – l'I.R.A. (*Irish Republican Army*) – che, a partire dagli anni Settanta, dava inizio a una brutale e sanguinosa campagna intimidatoria.

Sul piano legislativo, vennero adottate immediatamente delle misure d'urgenza, alcune delle quali giustificate, altre invece ai limiti della legalità¹.

In particolare, furono create nuove fattispecie penali, quali il reato di appartenenza all'I.R.A. e quello di omessa denuncia degli attivisti. Vennero, poi, previste alcune eccezioni alle vigenti regole procedurali: in tema di custodia cautelare in carcere di un presunto terrorista, fu

¹ Originariamente, la maggior parte delle previsioni legislative in materia di terrorismo vennero raggruppate in due principali leggi di rango ordinario: il *Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Acts 1974-1989* e il *Northern Ireland (Emergency Provisions) Acts 1973-1988*.

esteso il limite di durata massima da quattro a sette giorni e non fu ritenuto più necessario il mandato del giudice, potendo autorizzare detto procedimento anche il Ministro degli Interni (*Home Secretary*).

Un'ulteriore deroga fu introdotta in materia di prove: per dimostrare l'appartenenza all' I.R.A non era più richiesta la prova piena, essendo sufficiente un'inferiore capacità dimostrativa, come la semplice opinione di un'appartenente alle forze dell'ordine, confermata da quella di un suo collega².

A far da corollario a dette norme, vennero poi introdotte restrizioni, alquanto discutibili, di natura amministrativa, che potevano cioè essere disposte direttamente dal governo, senza un preventivo provvedimento giurisdizionale: si tratta del c.d. *internment*, una detenzione a tempo illimitato in vigore solo nell' Irlanda del Nord, e dei c.d. *exclusion orders*, che disponevano limitazioni alla libertà di movimento e in forza dei quali era fatto divieto alle persone residenti nell'Irlanda del Nord di varcare il confine inglese, e viceversa.

Parallelamente a questo clima legislativo, si svilupparono delle pratiche in uso tra le forze dell'ordine, quali – ad esempio – la “*in depth interrogation*”, che consisteva nell'utilizzo di metodi particolarmente “persuasivi” al fine di estorcere informazioni, come la privazione del sonno e del cibo, l'uso di cappucci sulla testa durante l'interrogatorio, metodi questi adottati ancora oggi nel carcere di Guantanamo.

Quando questi metodi di persuasione vennero alla luce sorse un vero e proprio scandalo nel Paese, i cui effetti condussero ad un loro abbandono e, proprio in riferimento ad essi il Regno Unito, nel 1978, veniva condannato dalla Corte di Strasburgo per violazione dell'articolo 3 della CEDU³, per adozione di “trattamenti disumani e degradanti”.

² Il riferimento è alla *section 2* del *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Act 1998*, emanata in seguito all'attentato di Omagh nel 1998 (Nord Irlanda). Tale norma venne abrogata nel 2000, quando fu consolidata la legislazione sul terrorismo.

³ *Irlanda v. Regno Unito*, 2 EHRR 25.

2. *Un nuovo inizio: la pace nel Nord Irlanda e le riforme in senso liberale*

In seguito alle elezioni del 1997 saliva al governo il partito socialista di Tony Blair (o “socialista” almeno in teoria!).

All'interno del partito era dominante una tendenza liberale, manifestata soprattutto dalla persona di Lord Derry Irvine, che poi diventerà *Lord Chancellor*, una figura equivalente al Ministro della giustizia italiano.

Sull'onda di questa tendenza liberale, nel 1998, il nuovo Governo intraprese una serie di iniziative molto importanti, tra le quali, l'emanazione dello *Human Rights Act 1998*⁴, con cui veniva incorporata la CEDU nel diritto interno inglese.

Il passo successivo fu quello di intervenire sulle disposizioni in materia di terrorismo, anche in considerazione del fatto che la questione dell'Irlanda del Nord versava, in quegli anni, in una situazione relativamente tranquilla.

L'intento riformatore fu incentivato da un *report* sulla legislazione del terrorismo, commissionato dal governo precedente a Lord Loyd, un giudice molto rispettato: nella sua relazione, Lord Loyd consigliava la revisione di questa normativa in una direzione meno autoritaria⁵.

Nel 2000, il governo emanava il *Terrorism Act*⁶, con cui venivano accolte le principali raccomandazioni contenute nel rapporto: in particolare, vennero aboliti gli *exclusion orders* e l'*internment* (la detenzione su semplice mandato del ministro, non più in uso, ormai, dal 1974), rimanendo, invece, in vigore la norma relativa alla durata massima di sette giorni per la detenzione preventiva.

3. *Un nuovo Ministro e una nuova politica criminale: la reazione autoritaria*

Purtroppo questa fase liberale non durò a lungo. Infatti, un anno dopo, nel 2001, veniva nominato Ministro degli Interni, Mr. David Blunkett, soggetto dalla personalità molto controversa: come uomo è la dimostrazione di come si possa raggiungere qualsiasi obiettivo con

⁴ 1998 c.42.

⁵ Cfr. *Inquiry into legislation against terrorism*, October 1996, Cm 3420 (1996).

⁶ 2000 c. 11.

la volontà e il sacrificio, essendo riuscito a raggiungere la sua posizione nonostante fosse cieco e figlio di un povero operaio; diversamente, come ministro, la sua immagine pubblica è quella di un soggetto autoritario e demagogico.

Mr. Blunkett era solito rilasciare dichiarazioni in cui parlava con disprezzo dei diritti umani, utilizzando l'espressione "*airy-fairy human rights*" e degradando anche uno dei principi cardine del sistema democratico inglese, quello cioè del controllo giudiziale sulla legalità degli atti del governo, principio da lui definito "antidemocratico"⁷.

Con queste premesse, è facile immaginare come per i giudici stava cominciando un periodo molto duro.

In Inghilterra il rapporto tra politica e potere giudiziario è sempre stato di rispetto reciproco, per cui nessun giudice si è mai permesso di criticare pubblicamente una personalità politica, e viceversa. Il Ministro degli Interni David Blunkett, al contrario, ha più volte assunto atteggiamenti contrastanti con questa tradizione, criticando pubblicamente non solo le decisioni dei giudici, ma i giudici stessi come uomini. In una delle sue tante dichiarazioni ha definito il *Lord Chief Justice* come "*a confused and muddled codger*", come cioè "un vecchio scorbutico rimbambito".

La stampa patriottica e nazionalista lo apprezzava molto per le sue critiche ad una magistratura considerata "lassista e antidemocratica" e, per tale atteggiamento, è stato definito "l'uomo dal pugno duro contro l'immigrazione e la criminalità".

La politica persecutoria attuata dal Ministro degli Interni, unitamente all'evento sconvolgente degli attacchi dell'11 settembre, generarono una reazione del governo inglese, nella legislazione sul terrorismo, tutt'altro che liberale: l'indomani degli attacchi terroristici veniva emanato l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*⁸.

Le misure più criticate di questa nuova legge sono state essenzialmente quelle riguardanti gli stranieri: in virtù di detta normativa, il

⁷ Mr. Blunkett era un uomo grossolano e superficiale: particolarmente noti sono i suoi commenti sul suicidio, avvenuto in carcere, di un famoso pluri-omicida, Harold Shipman: "*Quando ho appreso la notizia erano le undici della mattina - e mi sono chiesto se fosse troppo presto per stappare una bottiglia di vino!*". Il *The Times*, 17 January 2004, p. 2, citava le sue parole: "*You wake up and you receive a phone call telling you that Shipman has topped himself. And you think, is it too early to open a bottle? Then you discover that everybody's... upset that he's done it*".

⁸ 2001 c. 24.

Ministro degli Interni poteva, infatti, disporre il rimpatrio di uno straniero sulla base di un semplice atto in cui si fosse dichiarato che la persona in questione rappresentava un pericolo per la sicurezza del Regno Unito, in quanto sospettato di appartenere a cellule terroristiche. Nell'ipotesi in cui nel paese d'origine si praticasse la tortura o, addirittura, ci fosse il rischio che venisse ucciso, allora lo straniero poteva essere trattenuto in carcere per un tempo illimitato, sempre su semplice mandato del Ministro degli Interni.

L'emanazione di tale atto legislativo, obbligò il governo a derogare l'articolo 5 della CEDU, sul presupposto dell'esistenza di una "emergenza nazionale".

4. La reazione delle corti: la condanna della House of Lords alla "administrative detention" come contraria alla CEDU

Una delle prime applicazioni delle nuove norme del 2001, in materia di terrorismo, indusse a porre in discussione la legittimità delle disposizioni in tema di custodia cautelare illimitata.

Un gruppo di nove indagati, detenuti in virtù di dette norme, sollevò la questione di fronte alla *House of Lords* che, a sezioni unite, giungeva ad una decisione molto importante, con una maggioranza di otto contro uno⁹.

La decisione del governo di derogare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo venne annullata, per mancanza del presupposto di una "emergenza nazionale" tanto grave da giustificare una misura del genere.

Le Sezioni unite dichiararono, inoltre, l'incompatibilità dell'articolo 23 di tale legge con la CEDU, per violazione del divieto di discriminazione: non si comprendeva, infatti, perché la detenzione amministrativa dovesse essere applicata ai soli stranieri e non anche ai presunti terroristi cittadini britannici. Questa contraddizione apparirà, in seguito, tanto più evidente alla luce degli attentati compiuti a Londra, perché coloro che hanno fatto esplodere le bombe erano, appunto, cittadini britannici.

In merito, Lord Hoffman, uno dei giudici che componeva la corte, commentava: "*il vero rischio per la vita di una nazione che vuole conti-*

⁹ *A v. Secretary of State for the Home Office* [2004] UKHL 56, [2005] 2 AC 68, [2005] 2 WLR 87.

nuare a vivere secondo le leggi e i valori che l'hanno sempre caratterizzata, non è tanto il terrorismo quanto piuttosto leggi come questa".

La decisione della *House of Lords* fece molto scalpore nel Paese. Due giorni prima della sentenza, David Blunkett era stato praticamente obbligato a dimettersi da Ministro degli Interni, in seguito ad uno scandalo che lo riguardava, pubblicato da tutta la stampa nazionale. Il Ministro aveva abusato della sua posizione per accelerare la procedura prevista dalla legge sull'immigrazione per gli stranieri che vogliono lavorare nel Regno Unito, ottenendo così tutti i permessi necessari all'amante, per agevolare la sua bambinaia filippina.

Se Mr. Blunkett non si fosse dimesso, si sarebbe probabilmente verificata una crisi istituzionale, in quanto il Ministro degli Interni non avrebbe sicuramente accettato la decisione della *House of Lords* e ne avrebbe sollecitato le dimissioni.

Tuttavia, in base a quanto stabilito dallo *The Human Rights Act* 1998, la semplice dichiarazione d'incompatibilità di una legge non comporta automaticamente l'invalidità, ma attribuisce al governo il potere di abrogarla con decreto o di modificarla per renderla conforme alla Convenzione europea.

5. La reazione del Governo alla decisione della *House of Lords*: i "control orders" invece della "administrative detention"

A questo punto ci si aspettava che il governo decidesse di abbandonare l'ipotesi di tale detenzione amministrativa, ma non fu così. Il governo ritenne comunque un'esigenza nazionale mantenere la possibilità di incarcerare i presunti terroristi, senza dover attendere l'instaurazione di un processo e una pronuncia di condanna. Pertanto, da un lato, mantenne le norme relative alla custodia cautelare, sebbene nella forma meno afflittiva degli arresti domiciliari; dall'altro, per ovviare al problema della discriminazione tra stranieri e cittadini britannici, estese tale misura coercitiva della libertà personale anche ai cittadini del Regno Unito.

Nel gennaio 2005, il governo Blair presentava poi un altro progetto di legge che introduceva i c.d. *control orders*, misure consistenti nel potere del Ministro degli Interni di limitare la libertà personale di soggetti sospettati di terrorismo, con l'imposizione di alcuni divieti, quali quello di lasciare l'abitazione ovvero di comunicare o incontrarsi con determinate persone.

Anche questa proposta venne fortemente criticata sebbene, dopo un lungo dibattito in Parlamento, nel marzo del 2005, fu approvata con alcune modifiche al progetto originario.

Il risultato fu il *Prevention of Terrorism Act 2005*¹⁰, in cui furono previsti due tipi di *control orders*, uno dei quali comportante forti limitazioni alle libertà della persona, previste dall'articolo 5 della Convenzione. L'autorizzazione del giudice rimaneva necessaria solo per questi, mentre l'altro tipo di *control orders* poteva essere emanato direttamente dal Ministro.

A ben vedere, né l'uno né l'altro sembrano accettabili da un punto di vista delle garanzie: il problema non risiede tanto nel soggetto competente ad emanarli (un giudice o un ministro), ma nel dato per cui viene fortemente limitata la libertà personale di taluni soggetti, solo ed unicamente sulla base di semplici sospetti di un organo non giurisdizionale, senza che questo debba fornire alcun elemento concreto atto a provare – anche in via meramente indiziaria – l'appartenenza a cellule terroristiche.

Sulla scorta di tali considerazioni non sorprende, dunque, che vi siano stati svariati ricorsi alla *House of Lords* aventi ad oggetto la legittimità di questi provvedimenti. Nel novembre 2007, la *House of Lords* si pronunciava su tre di tali ricorsi¹¹, annullandone uno solo di questi, e ritenendo invece legittimi gli altri. Il risultato, in concreto, è che l'istituto dei *control orders* ha superato lo scrutinio di legittimità della corte.

6. L'attentato di Londra del luglio 2005 e la reazione legislativa

Gli attentati terroristici, avvenuti a Londra il 7 luglio 2005, hanno causato la morte di cinquantasei persone. La naturale conseguenza di questa strage fu il sorgere di una forte pressione pubblica sul governo, affinché si attivasse nell'attuare una politica legislativa a tutela dei cit-

¹⁰ 2005 c. 2.

¹¹ *Secretary of State for the Home Department v. JJ and others* [2007] UKHL 45, [2007] 3 WLR 642; *Secretary of State for the Home Department v MB and AF* [2007] UKHL 46, [2007] 3 WLR 681; *Secretary of State for the Home Department v E and another* [2007] UKHL 47, [2007] 3 WLR 720.

tadini: fu presentata, di lì a poco, una nuova proposta di legge in materia di terrorismo, che si concretizzò nel *Terrorism Act 2006*¹².

La nuova disciplina prevede alcune misure di urgenza, delineate sotto un duplice aspetto: la creazione di nuove fattispecie incriminatrici e l'introduzione di ulteriori deroghe alle ordinarie norme di procedura penale.

Tra le fattispecie penali introdotte *ex novo*, quella che desta più perplessità rimane, il reato di "*glorification of terrorism*", fattispecie che limita fortemente la libertà di parola e facilmente sussumibile in più gravi e diverse condotte di reato già esistenti: si pensi alla condanna, a sette anni di carcere, inflitta all'Imam Abu Hamza nel febbraio 2006, per istigazione all'omicidio posta in essere durante una delle sue prediche in moschea¹³.

Tuttavia, il governo adottava questa normativa d'urgenza nell'ambito della c.d. *gesture politics*, lanciando, in tal modo, un segnale di fermezza nella lotta contro il terrorismo. In ogni caso, nonostante le forti critiche e il lungo dibattito che ha coinvolto il *Terrorism Act 2006*, la legge entrò in vigore alla fine del marzo 2006.

Per quanto attiene le eccezioni alle norme procedurali, invece, la riforma di maggior rilievo appare quella che ha prolungato il termine di durata massima di custodia cautelare, per sottoporre un presunto terrorista ad interrogatorio, a novanta giorni.

Nel 2003 tale termine era già stato esteso da sette a quattordici giorni, con l'introduzione di una norma, ben nascosta che nessuno aveva mai notato, nel *The Criminal Justice Act*¹⁴, legge che, con 339 articoli e 38 appendici, riformava completamente la disciplina del processo penale.

La proposta di introdurre il nuovo termine di novanta giorni sollevò un forte dibattito tra gli addetti ai lavori, aprendo la strada a profonde fratture all'interno del partito di governo, poiché non tutti i membri del partito di Tony Blair erano disposti a votarla.

Parte della stampa nazionalista, come il *The Sun*, si attivò in soccorso di Blair attuando pressioni su quei deputati che non erano disposti a dare il loro voto. Nonostante gli sforzi, Blair venne sconfitto,

¹² 2006 c. 11.

¹³ Cfr. *R v. Hamza* [2006] EWCA Crim 2918; [2007] QB 659.

¹⁴ 2003 c. 44.

per la prima volta, con 49 voti contrari, non riuscendo a convincere la *House of Commons* a fare approvare la norma in argomento.

Alla fine si giunse ad un compromesso: il Parlamento accettò di prolungare il termine utile, per la polizia, di trattenere un presunto terrorista per sottoporlo ad interrogatorio, da quattordici a ventotto giorni, invece dei novanta inizialmente proposti.

Tuttavia, il governo non si accontentò di questo risultato e, agli inizi del 2006, il Ministro degli Interni (Charles Clarke) annunciò l'intenzione dell'esecutivo di apportare, entro breve, nuove modifiche in tema di prevenzione al terrorismo e di estenderle anche alla criminalità organizzata.

Nel dicembre 2007, la *Home Office* presentava un documento dal titolo "*Pre-charge detention of terrorist suspects*", nel quale veniva esposta l'intenzione del governo di accordare alla polizia la possibilità di trattenere un soggetto sospettato di terrorismo, al fine di interrogarlo, fino a quarantadue giorni: ad oggi il Parlamento non si è ancora espresso sul punto.

7. Perché il governo britannico mostra tale predisposizione ad ammettere una forma di detenzione senza un preventivo processo?

Il nostro governo, a tutt'oggi, sembra ancora molto deciso nel voler introdurre una norma che legittimi la preventiva carcerazione nei confronti dei sospettati di reati di terrorismo, senza porsi il problema di doverli perseguire penalmente di fronte ad una corte.

Secondo l'esecutivo, l'ostacolo principale per la politica anti-terrorismo è rappresentato dalla rigida disciplina delle prove nel processo penale, in particolare dal loro regime di utilizzabilità.

Tale motivazione, tuttavia, appare davvero poco persuasiva.

A tal proposito, è necessario comprendere meglio i reali contenuti della c.d. "*convincing evidence*", che il Ministro ha a disposizione, ma che non può essere utilizzata come prova nel processo penale.

Si tratta di informazioni ottenute dai servizi segreti all'estero in luoghi di detenzione come Guantanamo o in paesi, come l'Egitto, dove si pratica ancora la tortura.

Ebbene, non appare accettabile che un governo democratico e liberale come quello britannico sia legittimato a incarcerare semplici sospettati solo sulla base di tali informazioni.

In proposito, si è espressa di recente anche la *House of Lords*, in

un caso molto importante, affermando che le prove, laddove ci sia il sospetto che siano state ottenute sotto tortura, non possano essere utilizzate per scopi legali, qualunque essi siano¹⁵.

Un altro esempio di “*convincing evidence*” è presente nella disciplina delle intercettazioni telefoniche. Tuttavia, in questo caso, il divieto per il governo di utilizzare le intercettazioni telefoniche come prova nel processo penale deriva da una sua stessa scelta, codificata in una sezione di uno statuto (s.17 del *Regulation of Investigatory Act 2000*)¹⁶. Questa disposizione fu introdotta proprio su istanza dell'esecutivo il quale, nonostante le pressioni di molte fazioni per abrogarla, si è ostinatamente rifiutato di modificarla e di rendere legittimo l'ingresso delle intercettazioni telefoniche nel materiale probatorio utilizzabile dalle corti.

La spiegazione “ufficiale” che il governo fornisce a tale divieto, è che si vuole evitare che i criminali possano scoprire come si effettuano le intercettazioni, rendendole di conseguenza del tutto inutili. Tale motivazione “ufficiale” sembra tuttavia celare il timore del governo di attribuire ad un giudice – soggetto non appartenente alla compagine governativa e, comunque, soggetto non politico – la “pericolosa” possibilità di sindacare la decisione del Ministro (degli Interni), competente ad autorizzare le intercettazioni, laddove si ritenesse che tali operazioni non siano state effettuate legalmente¹⁷.

Da tutto quanto esposto, appare chiaro che le misure legislative adottate nel Regno Unito, in risposta all'emergenza terrorismo, pongano in serio pericolo le libertà civili dei cittadini e degli ospiti del Regno Unito: ciò non solo per le modifiche che già sono state introdotte, ma anche per le novità che il governo vorrebbe apportare in futuro alla legislazione sul terrorismo.

Nel 2004, Mr. Blair – allora Primo Ministro – rese pubblica l'intenzione di modificare nuovamente le norme processuali penali introducendo *standard* probatori più bassi, nei procedimenti per i reati più gravi; dal canto suo Mr. Blunkett – allora Ministro degli Interni – propose l'introduzione di una c.d. “*secret evidence*”. La reazione dell'opinione pubblica e degli addetti ai lavori a tali proposte fu del tutto negativa e, per il momento, esse non hanno trovato alcun seguito.

¹⁵ *A v. Secretary of State for the Home Department (No 2)*, [2005] UKHL 71; [2005] 3 WLR 1249.

¹⁶ 2000 c. 23.

¹⁷ Cfr. J.R. SPENCER, “*Tapping into telephones*” (2005) 155 *New Law Journal* 309.

Ci si chiede, allora, come sia possibile che possano accadere cose del genere nel paese della *Magna Carta* e, a tale quesito, la risposta potrebbe sintetizzarsi in due punti: il primo, è che il Regno Unito non ha una costituzione scritta e non ci sono limiti al potere del Parlamento; il secondo, è che non abbiamo vissuto sulla nostra pelle l'esperienza di una dittatura e forse per questo motivo non riusciamo ad apprezzare la nostra libertà, perché appunto non l'abbiamo mai persa.

“*The condition upon which God hath given liberty to man is eternal vigilance; which condition if he break, servitude is at once the consequence of his crime, and the punishment of his guilt*”¹⁸: Dio ha donato agli uomini la libertà ad una condizione, che essi vigilino eternamente su di essa: se tale condizione non viene rispettata, la schiavitù sarà allo stesso tempo la conseguenza dei loro crimini e la punizione per le loro colpe.

Bibliografia supplementare:

David Feldman, *Human rights, terrorism and risk: the roles of politicians and judges*, [2006] *Public Law* 332-352.

Clive Walker, *The Anti-terrorism Legislation* (Oxford: Oxford University Press, 2002).

Id., *Terrorism and Criminal Justice – Past, Present and Future*, [2004] *Criminal Law Review*, 311-327.

¹⁸ CURRAN, JOHN PHILPOT, *Speech on the right of election of Lord Mayor of Dublin*, 1790.