

FORMA DI GOVERNO E LEGISLAZIONE ANTI-TERRORISMO IN CANADA

Spunti di riflessione comparata sul ruolo dei Parlamenti al tempo dell'emergenza permanente[1]

di Pier Luigi Petrillo[2]

Premessa - 1. La forma di governo canadese - 2. La risposta canadese al terrorismo internazionale tra Parlamento e Governo - 3. Le misure legislative: l'Immigration and Refugee Protection Act 2001 - 3.1. L'Anti-Terrorism Act 2001 - 3.2 Il Public Safety Act 2002 - **4. Le misure governative:** gli Agreements con il governo statunitense e il Dipartimento speciale (poi ministero) per la Sicurezza Nazionale - 4.1 Il "Protecting an Open Society Plan" e l'istituzione della "cross-cultural roundtable on security" - **5. Il controllo parlamentare sugli atti amministrativi:** le relazioni governative sulle "investigative hearings" e gli "arrests without warrant" e la "comprehensive review" dell'ATA 2001 - **6. A margine un caso non marginale:** la Commissione d'inchiesta sul caso Arar - **7. Per una prima conclusione: c'è (ancora) spazio nello "Stato di prevenzione" per lo "Stato di diritto"?**

Premessa

I tragici attentati terroristici che hanno colpito New York l'11 settembre 2001 hanno posto, con forza, diversi interrogativi: sono sufficientemente "protette" le nostre democrazie, e se no, come difenderle e chi deve farlo e da che? Ed è possibile, per raggiungere questo obiettivo, limitare gli spazi e i luoghi propri della democrazia?[3]

Talune democrazie si difendono contro le "minoranze violente" attraverso l'utilizzo di poteri di emergenza, rivitalizzando clausole costituzionali di sospensione dei diritti (spesso desuete), ovvero, dove non presenti, introducendo legislazioni *ad hoc* definite temporanee ma spesso rese permanenti dalla costante reiterazione[4].

La proclamazione, più o meno formale, di condizioni di emergenza comporta di per sé [5]. I regimi di emergenza producono, ad esempio, un naturale ampliamento dei poteri dell'esecutivo, confinando il Parlamento al ruolo di "abilitatore iniziale" e "controllore successivo".

Già prima dell'11 settembre 2001 era così: si pensi a quanto avvenuto in Gran Bretagna per fronteggiare il terrorismo nord irlandese, ai poteri amministrativi riconosciuti con il *Civil Authorities Special Powers Act* del 1921 in cui trovavano legittimazione *orders* ministeriali volti a limitare i diritti individuali e collettivi, ovvero negli Stati Uniti o in Canada -come pure a breve si dirà- durante la prima e la seconda guerra mondiale, o ancora alle norme emanate in Italia alla fine degli anni '70 per contrastare le Brigate Rosse[6].

Tali situazioni di emergenza, ancorché non sempre dichiarate, incidono (e incidono) *naturalmente* (*rectius*: necessariamente) sulla forma di governo di un paese, sul regime di separazione o di concentrazione dei poteri[7].

E' per questo che gli interrogativi iniziali possono essere declinati in modo da chiedersi che ruolo debbano svolgere i Parlamenti in momenti emergenziali. Si tratta di una domanda cruciale per il futuro delle democrazie perché i Parlamenti sono "porticati" tra lo Stato e la società civile[8], sicché sostenere, ad esempio, che in caso di emergenza è possibile limitarne l'azione significa limitare, oltre il consentito, la sovranità popolare. E' in quest'ultimo principio, cardine degli Stati di diritto costituzionale contemporanei, che si fonda il diritto dei cittadini "*al Parlamento*", ovvero ad un luogo trasparente e rappresentativo, garanzia per tutti i diritti fondamentali riconosciuti dalle Costituzioni[9].

Il nostro interrogativo è ancor più cruciale se si pensa che, anche in condizioni *normali*, si argomenta su quale debba essere il ruolo dei Parlamenti in un contesto policentrico "esplosivo"[10], peraltro respingendo, pregiudizialmente, [11].

In questo lavoro ci proponiamo, senza alcuna pretesa esaustiva, di analizzare un solo caso, quello canadese, che si ritiene, al tempo stesso, emblematico ed originale: sia perché la sua forma di governo rientra nel novero dei regimi parlamentari, sia perché le soluzioni adottate, come vedremo, tentano di "salvare" formalmente le tradizionali funzioni del Parlamento rendendo *normale amministrazione* ciò che *normale* non è.

La domanda ultima, alla fine, rimane la stessa: c'è spazio per i principi (e le organizzazioni proprie) dello Stato

costituzionale di Diritto nel contemporaneo Stato di "prevenzione" dominato da una globale insicurezza[12]?

1. La forma di governo canadese

La formazione dello Stato del Canada è troppo complessa per essere anche solo riassunta in poche battute[13]. È necessario, però, in questa sede, riferirne qualche elemento per comprendere il ruolo svolto dal Parlamento[14].

A partire dal XVII secolo il territorio dell'attuale Canada è oggetto di colonizzazioni sia inglesi che francesi: il lungo conflitto per il dominio delle terre del nord delle Americhe si chiude con il Trattato di Parigi del 1763 che segna il passaggio dell'intero territorio alla corona britannica[15]. Nel 1791 la ex colonia francese è divisa, con un atto del Parlamento britannico di Westminster, in due province, *Upper* e *Lower* Canada, il primo abitato da inglesi, il secondo (per lo più) da francesi[16]. Queste province, al pari delle altre colonie britanniche in America, sono governate direttamente dalla Corona (o da un luogotenente a tal fine nominato) e da assemblee elettive prive di ogni reale potere. Solo a partire dal 1848, dopo la relazione alla Corona britannica svolta dal Conte di Durham, John Gorge Lambton, fu consentito alle province di formare veri e propri governi purché sostenuti, con un esplicito voto di fiducia, dalle rispettive assemblee. Qualche anno prima, nel 1841, con l'*Act of Union*, Westminster impone la riunificazione delle province divise, sperando, in tal modo, di sedare le opposte fazioni. La situazione, però, restava ingovernabile: le differenze profonde tra cittadini di origine inglese e cittadini di origine francese si riflettevano sul Parlamento federale le cui decisioni erano frutto di costanti negoziazioni tra le *elite* delle due comunità; cominciarono così a svilupparsi pratiche di governo di tipo "consociativo" e, più spesso, corporativo: il Parlamento canadese acquisiva, in tal modo, un'apparente vigore di fronte al fragile (e bicefalo) governo[17], essendo, invece, trasformato nella sede di certificazione di volontà eterodirette[18].

Forma di Stato e forma di governo apparivano, di conseguenza, allo studioso di metà Ottocento in permanente evoluzione.

Colonia britannica a tutti gli effetti, il Canada divenne una Confederazione con il *British North-America Act* (BNA) del 1867, approvato dal Parlamento di Westminster[19], con cui si riconoscevano precise competenze allocate tra le province e un nuovo centro comunitario.

Oggi la forma di Stato canadese rimane formalmente la stessa della Gran Bretagna, una monarchia costituzionale, ma la sua organizzazione è certamente di tipo federale[20], ancorché asimmetrica[21].

Nel 1982, con il *Canada Act*, Westminster ha rimesso pieni poteri al Parlamento e al governo canadesi, venendo meno ogni controllo (ed ogni potestà sospensiva della legislazione) da parte del Parlamento di Londra; eppure il Canada continua ad essere un *Dominion* britannico, ancorché a statuto speciale.

L'approvazione del *Constitution Act* da parte del Parlamento federale canadese, primo atto successivo al riconoscimento dell'indipendenza politica da parte di Westminster, segna il passaggio dalla sovranità parlamentare (propria dell'antica terra di Albione[22]) alla sovranità costituzionale[23] e allontana ulteriormente la forma di governo canadese dal modello britannico[24].

Il regime parlamentare canadese è stato, dunque, influenzato, da un lato, dal riconoscimento di un alto grado di interdipendenza tra stato federale e province[25], e, dall'altro, da un sistema partitico frammentato e con forti partiti a dimensione provinciale[26]. Il federalismo è, infatti, uno dei pilastri su cui poggia il sistema costituzionale canadese, al pari della democrazia parlamentare e della garanzia formalizzata dei diritti individuali e collettivi (a partire dall'approvazione della Carta dei diritti fondamentali contenuta nel *Constitution Act* 1982)[27].

Secondo l'art. 17 del *Constitution Act* 1867 il Parlamento si compone della Regina, del Senato e della Camera.

La Regina, Capo dello Stato canadese, è rappresentata dal Governatore generale, ex art. 10 del medesimo atto; quest'ultimo è indicato, secondo un'antica consuetudine, dal Primo Ministro e gode, di fatto, di poteri puramente formali.

Il Senato consta di 105 membri nominati (ma solo formalmente) dal Governatore generale su indicazione del Primo Ministro e nel rispetto di quanto disposto dagli artt. 21 e seguenti del *Constitution Act*. La stessa legge definisce il riparto tra le "divisioni" dei senatori: 24 senatori devono essere scelti tra cittadini (maggiori di 30 anni di età e con un reddito superiore ai 4000 dollari canadesi annui) delle province marittime (10 Nuova Scotia, 10 New Brunswick, 4 Prince

Edward Island), 24 dal Quebec, 24 dall'Ontario, 24 dalle province dell'ovest (6 ciascuna), 6 dalle province del Newfoundland e Labrador, 1 dai territori dello Yukon e 1 dai Territori del nord ovest e del Nunavut. Il loro mandato cessa comunque al raggiungimento del 75 anno di età.

Il fatto che i senatori siano nominati dall'esecutivo, anziché eletti o cooptati in quanto rappresentati delle entità provinciali, [28]. Inoltre bisogna sottolineare come il governo abbia utilizzato tale potere di "patronage" al fine di compensare i propri fedelissimi: come si ricorda in dottrina [29]. Anche per questo rimangono attuali le proposte di riforma (e di abolizione) di questa Assemblea certamente originale in un contesto federale[30].

Profondamente diversa (per composizione) la Camera dei Comuni. I 308 membri (eletti a suffragio universale e diretto) di cui oggi si compone, variano sulla base della popolazione registrata; l'assegnazione dei seggi nelle circoscrizioni territoriali è svolta in modo da garantire un'equa ripartizione tra le province e nel rispetto della Costituzione (art. 40), con la garanzia - per i tre territori e per la provincia di Prince Edward Island - di almeno, rispettivamente, 1 e 4 deputati.

La formula elettorale adottata è quella britannica: un maggioritario uninominale che fa sì che vinca il partito che nel maggior numero dei collegi abbia conquistato anche un solo voto in più rispetto agli avversari[31].

La legge elettorale maggioritaria, la secca regola del *first past the post*, l'elezione diretta del Primo Ministro (mai citato dalla Costituzione canadese) attraverso l'applicazione dell'antica consuetudine costituzionale secondo cui è nominato *Premier* (dal Governatore generale) il *leader* del partito che vince la contesa elettorale, caratterizzano l'ordinamento canadese e influenzano i rapporti tra Camere e Governo[32]. Quest'ultimo è guidato dal *Premier* il quale nomina e revoca autonomamente i singoli membri del *Cabinet* e può chiedere lo scioglimento della Camera nel momento politicamente a lui più favorevole[33].

In un contesto così definito, infatti, il governo indica le priorità legislative, in occasione del "*Speech from the Throne*" (o "*Throne Speech*"), il "Discorso del Trono" letto (senza poter apporre alcuna modifica) dal Governatore generale, all'inizio di ogni sessione parlamentare (che può durare minimo 1 anno e massimo 4), presentando contestualmente disegni di legge che sono iscritti, automaticamente, nel calendario dei lavori della Camera dei Comuni.

Il governo canadese, dunque, dispone pienamente dell'ordine dei lavori del Parlamento[34], di un Parlamento, però, in cui è riconosciuta, istituzionalizzata e valorizzata l'opposizione ufficiale, costituita dal più numeroso partito tra quelli sconfitti alla tornata elettorale[35]. Eppure anche in questo il sistema canadese si differenzia da quello britannico: l'elevato numero dei partiti fa sì che, mentre al governo, dopo la seconda guerra mondiale, siano *comunque* al potere i liberali[36], nel ruolo di opposizione ufficiale si siano alternati, negli ultimi vent'anni, i conservatori, i conservatori progressisti, i radicali di destra del *Reform Party*, gli indipendentisti del *Bloc Quebecois*, per cui, per il Canada, è possibile in qualche modo parlare di un governo *tendenzialmente* stabile (nel lungo periodo) a fronte di una opposizione instabile (perché mutevole).

Le elezioni del 28 giugno 2004 hanno registrato, infatti, la vittoria relativa del Partito liberale (con 135 seggi) e la presenza, alla Camera, di 3 partiti di minoranza per un totale di 173 deputati all'opposizione[37]. Tale situazione ha imposto al Primo Ministro Paul Martin di trovare quotidiani accordi con (almeno) un partito dell'opposizione, il *New Democratic Party*, "governando al centro"[38]. A differenza di quanto accade in Gran Bretagna, quindi, nel Parlamento canadese le opposizioni sono *necessariamente* coinvolte nella definizione dei programmi del governo. Ciò, lo si ripete, è il frutto proprio dell'assetto federale del paese: la formula elettorale maggioritaria a turno unico e la forte presenza di partiti provinciali, ha fatto sì che siano, in Parlamento, più forti politicamente non tanto il partito che ottiene un po' di seggi in tutte le province, quanto i partiti che, rappresentanti di una sola comunità, vincano in una certa provincia tutti o quasi i seggi ad essa assegnati[39]. E' il caso, appunto, del *Bloc Quebecois*[40].

Nel novembre del 2005, dopo una serie di scandali legati alle "sponsorizzazioni" di alcuni grandi gruppi imprenditoriali in favore del partito Liberale, il governo Martin è entrato in crisi a causa di una mozione di sfiducia presentata dal *Conservative Party* (nato dalla fusione tra la *Canadian Alliance* e il *Progressive Conservative Party*) e votata favorevolmente dalla maggioranza assoluta dei parlamentari; il Primo Ministro ha, di conseguenza, chiesto (ed ottenuto) al Governatore generale lo scioglimento delle Camere.

Il 23 gennaio 2006 hanno avuto luogo le elezioni politiche il cui esito, certamente, entrerà nella storia canadese. I conservatori, infatti, guidati da Stephen Harper, hanno ottenuto la maggioranza relativa, con 124 seggi su 308 (conseguendo, nella provincia dell'Alberta, tutti i 28 seggi disponibili); i liberali 103 (meno 32 seggi rispetto alle

precedenti elezioni); il *Bloc Québécois* 51 seggi (tutti conseguiti nella provincia del Quebec); il *New Democratic Party* 29 seggi (10 in più rispetto alle precedenti elezioni). Tali risultati non garantiscono, però, alcuna stabilità al governo di Harper, non a caso definito, dall'opinione pubblica canadese, "fragile" e "a tempo"^[41]; lo stesso *leader* conservatore confida in un governo di breve durata che possa mostrare agli elettori le proprie abilità di gestione della cosa pubblica per far conseguire, in una nuova contesa elettorale, una maggioranza più consistente. Resta, infatti, il problema che aveva caratterizzato i governi precedenti, ovvero la necessità di contrattare, quotidianamente, in Parlamento, ogni singola scelta politica. Al di là di ciò, un dato rimane: come è stato osservato, sembra essere terminata la "dinastia politica" dei liberali canadesi^[42].

Il procedimento legislativo rispecchia la formazione di questo luogo rappresentativo, ricalcando quello seguito presso Westminster, ignorando, però, le caratteristiche proprie dell'eccezione canadese.

I disegni di legge che il governo inserisce nel "*Throne Speech*" sono posti in discussione a partire dal giorno successivo presso la Camera dei Comuni; è questo atto ad avviare formalmente le tre letture previste dai regolamenti parlamentari^[43].

La prima lettura, in realtà, è una pura formalità e consiste nella presentazione materiale del disegno di legge da parte del governo o dei deputati allo Speaker e nell'ordine di quest'ultimo della "messa in stampa e distribuzione".

E' con la seconda lettura che comincia la discussione generale sul provvedimento direttamente in Assemblea. Durante il dibattito l'opposizione presenta la sua proposta alternativa e nomina una sorta di relatore di minoranza, in genere coincidente con lo *Shadow Minister*, il ministro ombra corrispondente al ministro in carica presentatore del disegno di legge^[44].

Terminata la discussione, se non sono approvate mozioni di rinvio ovvero proposte di stralcio presentate, di regola, da deputati di seconda fila dell'opposizione (cd. *backbenchers*), ha inizio l'esame del provvedimento, articolo per articolo, nella Commissione competente per materia.

La Commissione licenzia il provvedimento con o senza emendamenti; contestualmente presenta all'Assemblea una relazione di maggioranza a cui si può accompagnarsi almeno una relazione di minoranza. Questa fase - che prende il nome di "*report stage*" - permette ai deputati estranei alla Commissione competente di conoscere il contenuto del provvedimento e proporre a loro volta emendamenti.

Una volta discusso, il disegno di legge è sottoposto alla terza lettura della Camera nel corso della quale sono posti in votazione gli emendamenti, gli articoli, e il testo nel suo insieme. Nel corso di questa lettura non possono essere presentati nuovi emendamenti né proposte di stralcio o di rinvio della discussione. Dopo il voto favorevole, il provvedimento è inviato all'altra Camera.

L'iter procedimentale in Senato è, in linea di massima, lo stesso anche perché il Senato è, formalmente, equiparato, nei suoi poteri, alla Camera: una legge, per ottenere il *Royal Assent*, deve, infatti, essere approvata in identico testo da entrambe le Assemblee secondo gli schemi tipici del bicameralismo perfetto. In realtà, però, tale bicameralismo così perfetto non è: il Senato infatti, proprio per i motivi prima evidenziati (ovvero la sua composizione non legittimata né in relazione al corpo elettorale né in relazione alle province) ha quasi sempre votato favorevolmente i provvedimenti licenziati dalla Camera dei Comuni^[45], preferendo, piuttosto, intervenire presso la Camera con studi o pre-studi avviati in occasione della presentazione stessa del disegno di legge. Così è stato, lo si vedrà, in occasione della presentazione del *Bill C-36*, poi divenuto l'*Anti-Terrorism Act*.

2. La risposta canadese al terrorismo internazionale tra Parlamento e Governo

Il dibattito su come garantire la democrazia da attentati di natura terroristica non nasce in Canada con i tragici episodi dell'11 settembre 2001.

Già il *British North America Act* del 1867, all'art. 91, conferiva, come si è detto, al Parlamento federale il diritto/dovere di legiferare nelle materie non riservate alle Province, al fine di assicurare <the peace, order and good government>. E sulla base di questa disposizione, nel 1914, il Parlamento emanava il *War Measures Act* conferendo al governo, a fronte della proclamazione -da parte del governo federale stesso- che <war, invasion or insurrection, real or apprehended, exists>^[46], pieni poteri normativi (anche di natura legislativa), svincolati da ogni controllo parlamentare o

giurisdizionale[47]. Il governo ricorse a tale legge in tre occasioni, nel corso delle due guerre mondiali e per rispondere alle istanze secessioniste del Quebec nell'ottobre 1970[48].

Nel 1982, con l'adozione del *Constitution Act*, il Canada si dota della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali.

La nuova Costituzione, che nasce dopo un lungo dibattito ed anche in risposta alle violazioni dei diritti perpetrati negli anni '70[49], non ignora del tutto il fenomeno terroristico, ponendo alcune "clausole di flessibilizzazione" idonee a graduare il passaggio -di cui si è accennato nel primo capitolo- tra la sovranità parlamentare e la sovranità costituzionale[50]. In questi termini vanno letti gli articoli 1 e 33 del *Constitution Act 1982*. Dispone, infatti, il primo articolo che i diritti tutelati dalla Costituzione canadese possono essere limitati, attraverso un atto del Parlamento, purchè tali limitazioni siano *<reasonable>* e *<can be demonstrably justified in a free and democratic society>*.

In secondo luogo l'art. 33 prevede la possibilità per il legislatore federale o provinciale di introdurre una clausola in una legge con cui autorizza la violazione, per massimo cinque anni (salvo proroghe espresse), della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali (o meglio degli artt. 2 e da 7 a 15 della Carta), anche senza motivazioni: si tratta della c.d. "notwithstanding clause" o "override clause" o "clause nonobstant", a seconda che si preferisca l'inglese o il latino[51]. Entrambe le clausole sono state ampiamente reinterpretate dalla Corte suprema canadese che ha finito per elaborare un vero e proprio "test" volto a verificare il rispetto della ragionevolezza della limitazione dei diritti introdotta ex art. 1 da parte delle leggi federali e provinciali[52].

A dire il vero l'art. 33 è stato scarsamente utilizzato dal legislatore, e non solo perché non possono *comunque* essere limitati diritti rilevanti ai fini della difesa dell'ordine democratico, quali la libertà di circolazione e soggiorno delle persone, ma soprattutto perché giudicato negativamente dall'opinione pubblica: uno dei motivi del successo, nelle elezioni politiche del giugno 2004, del partito liberale di Paul Martin, è da ritrovarsi anche nel suo fermo rifiuto -in caso di vittoria- di utilizzare la clausola ex art. 33 per combattere il terrorismo internazionale, a differenza del suo avversario, il conservatore Stephen Harper[53]. E' così fondata questa affermazione che, quando il Parlamento canadese approvò, nel 1988, l' *Emergencies Act*, volto ad abrogare, tra l'altro, il *War Measures Act*, e a delegare al governo poteri speciali in caso di stati di emergenza, non vi fu alcuna menzione della clausola ex art. 33.

Prima dell'11 settembre 2001, quindi, il Canada non aveva una composita legislazione anti-terrorismo: la sua democrazia era protetta "debolmente" sia nei confronti di attività anticostituzionali delle maggioranze politiche sia verso simili attività svolte da minoranze antisistema o violente[54].

Eppure il Canada era stato già vittima di fenomeni terroristici: oltre a quelli interni (si pensi agli attentati e ai rapimenti dell'ottobre 1970 da parte del fronte indipendentista del Quebec[55]) se ne registrano diversi altri dovuti a terroristi internazionali, come la bomba che nel 1985 fece deflagrare, in volo, l'aereo 182 dell'Air India, appena partito da Montreal e diretto a New Delhi, via Londra.

In quella occasione (e, poi, nel dicembre 1999 quando fu arrestato a Washington un cittadino canadese di origini arabe, Ahmed Ressam, residente a Toronto, con ancora indosso una bomba, pronta ad esplodere, interamente assemblata in Canada[56]) l'opinione pubblica canadese si interrogò sugli strumenti giuridici necessari per difendersi da altri attentati.

Poche le leggi in vigore potenzialmente sfruttabili: il *Criminal Code*, entrato in vigore nel 1970 e più volte modificato, non disponeva alcun provvedimento speciale per perseguire attività legate al terrorismo; l'*Official Secrets Act* contrastava lo spionaggio internazionale a danno del Canada, ma nessuna misura era rivolta al cd. *cyber-terrorism*; il *Canada Evidence Act* si limitava a garantire la segretezza di talune informazioni raccolte nel corso di una indagine se ritenute, da un giudice, potenzialmente pericolose per la sicurezza nazionale; il *Proceeds of Crime (Money Laundering) Act* aveva istituito il FINTRAC, *Financial Transactions and Reports Analysis Centre*, una sorta di *intelligence* finanziaria non in grado, però, di intervenire, in via d'urgenza, per interrompere transazioni economiche "sospette". Tutte normative nate in un contesto profondamente diverso rispetto a quello successivo all'11 settembre 2001, eppure già ritenute obsolete dagli stessi "operatori" del settore. Nel dicembre del 2000, nell'annuale *Public Report*, il *Canadian Security Intelligence Service*, inviava al Parlamento federale un chiaro monito: .

Sulla base di queste osservazioni, il 15 marzo 2001 il governo presentava alla Camera dei Comuni il *Bill C-16* () al fine di prevenire (e controllare) ogni attività di sostegno a gruppi terroristici "nascosti" dietro associazioni benefiche, sebbene nessuna definizione di "terrorismo" o di "attività terroristica" vi fosse contemplata.

L'11 settembre 2001 cambia drammaticamente la situazione e rende urgenti decisioni che, in precedenza, potevano essere assunte con maggiore calma.

La comunità internazionale risponde il 28 settembre, adottando la risoluzione 1373, con cui condanna l'attentato di New York ed esorta tutti i paesi aderenti all'Onu a combattere il terrorismo, sotto tutte le sue forme, anche economiche.

Dieci giorni prima, il 18 settembre, il Ministro della giustizia canadese, Anne McLellan, discutendo una mozione presentata dai parlamentari liberali alla Camera dei Comuni al fine di "rafforzare" la legislazione anti-terrorismo, ribadiva la volontà del governo canadese di sostenere il governo statunitense nella lotta al terrorismo internazionale, ben sapendo, però, che .

Il 15 ottobre lo stesso ministro presentava alla Camera dei Comuni il *Bill C-36*, l'*Anti-terrorism Act*.

Il 26 ottobre il Congresso statunitense approvava il *Patriot Act*, spogliandosi di ogni potere per combattere il terrorismo internazionale, affidandolo (e affidandosi), con deleghe in bianco, al Presidente federale[57].

L'immediatezza della risposta canadese non era scontata: da tempo gli Stati Uniti erano sospettosi della lealtà del grande vicino del Nord, giudicato troppo sensibile alle esigenze dei perseguitati, dei rifugiati, dei deboli del pianeta[58]. Ma si trattava di una risposta obbligata per evitare pesanti conseguenze economiche derivanti dalla chiusura delle frontiere statunitensi. Il governo canadese doveva, di conseguenza, presentare in Parlamento, quanto prima, un disegno di legge assimilabile al *Patriot Act*, per fornire sufficienti garanzie sul piano della sicurezza dei confini ed evitare ripercussioni economiche[59].

La risposta canadese è, in realtà, articolata su due livelli: quello legislativo e quello governativo. L'*Anti-terrorism plan* del Canada prevede, infatti, misure adottate dal Parlamento (quasi esclusivamente sulla spinta del governo) e misure adottate direttamente dal governo.

In primo luogo si pensi all'*Immigration and Refugee Protection Act 2001*, all'*Anti-Terrorism Act 2001*, al *Public Safety Act 2002*.

In secondo luogo agli *Agreements* siglati dal governo canadese con quello statunitense, all'istituzione di un Dipartimento per la Sicurezza Nazionale (poi trasformato in ministero di rango, per così dire, primario), al Piano per la protezione di una società aperta, all'istituzione di un tavolo permanente "transculturale" di confronto, a diverse proposte di istituire commissioni indipendenti di controllo, alla stessa commissione d'inchiesta sul caso Arar di cui si dirà.

E' un insieme complesso di misure che, legate da uno stesso filo logico funzionale, rappresentano il *corpus* della legislazione anti-terrorismo adottata dal Canada dopo l'11 settembre 2001. Lo stesso ministro della giustizia, Anne McLellan, introducendo alla Camera, il 16 ottobre 2001, il disegno di legge anti-terrorismo (*bill C-36*), precisa questo concetto: <*Bill C-36 is one element of the government of Canada's comprehensive action plan on Canadian security, a plan whose objectives are to stop terrorists from getting into Canada and protect Canadian citizens from terrorist acts*>.

Nell'analisi che segue si cercherà, per quanto di nostro interesse, di riassumere le principali misure anti-terroristiche distinguendo quelle che hanno trovato legittimazione diretta in un atto del Parlamento da quelle, come si è detto, che promanano esclusivamente dall'apparato esecutivo/amministrativo. Il fine ultimo, lo si ribadisce, è comprendere quale ruolo (se di ruolo si può parlare) ha assunto e assume il Parlamento canadese dinanzi ad una situazione di crisi (ancorché non formalizzata).

Con una precisazione: norme antiterrorismo, almeno in parte, come si è detto, erano già all'attenzione del Parlamento o dell'opinione pubblica canadese anche prima dell'11 settembre; questo tragico attentato ne ha velocizzato l'adozione[60]. Il Canada, al pari di altri ordinamenti europei, non è stato colto di sorpresa da questo evento[61]. Risulta difficile non condividere, allora, le parole di un sociologo francese: nelle Americhe come in Europa, finalizzata a limitare le libertà personali e collettive[62]. Ci si chiede: a che scopo?[63]

3. Le misure legislative: l' *Immigration and Refugee Protection Act 2001*

Introdotta nella primavera del 2001 su iniziativa del Ministro dell'Interno, l'*Immigration and Refugee Protection Act* è stata approvata dalle Camere a fine ottobre dello stesso anno per entrare in vigore il 1 novembre.

La nuova normativa sull'immigrazione prevede, per quanto di nostro interesse, la possibilità, da parte del governo, di espellere dal paese soggetti sui quali sussistono ragionevoli motivi per giudicarli pericolosi per la sicurezza nazionale (ex artt. 33 e 34).

Tale procedura di espulsione immediata ("security certificate") può essere attivata dal *Minister of Citizenship and Immigration* o (dopo la sua istituzione formale nel 2005) dal *Minister of Public Safety and Emergency Preparedness*, anche nei confronti di stranieri che abbiano ottenuto la residenza permanente in Canada, considerata l'anticamera della cittadinanza.

Una volta firmato il certificato di espulsione, la legge prevede che sia inviato alla Corte federale: il giudice, infatti, è chiamato a verificarne la natura "ragionevole" del provvedimento amministrativo, dovendo, se richiesto dalle parti, procedere ad audire testimoni ma non anche a raccogliere nuove prove documentali contrarie rispetto a quelle introdotte dal governo. In ogni caso, il giudice non è tenuto a motivare la sua decisione, né a spiegare su quali basi ha confermato o meno l'ordine di espulsione.

Nell'attesa del giudizio, lo straniero su cui pende il "security certificate" è arrestato e detenuto presso il carcere di Ottawa. Nel caso in cui lo straniero sottoposto a provvedimento di espulsione abbia ottenuto la residenza permanente, spetta alla Corte federale convalidare, entro 48 ore, la custodia cautelare in carcere ovvero presso l'abitazione di residenza.

In realtà la procedura del "security certificate" esisteva anche in precedenza: il primo certificato di espulsione motivato da ragioni di sicurezza nazionale risale al 1991 e da allora fino al 2001, in dieci anni, ne sono stati emanati 27. Dal novembre 2001 al dicembre 2005, in virtù delle nuove disposizioni meno garantiste, sono stati emanati 5 certificati di espulsione immediata per motivi di sicurezza[64] e se si continuasse con questo ritmo -osservano fonti governative- dopo dieci anni, nel 2011, si avrebbero al massimo meno di 13 espulsioni per motivi di sicurezza, il che significa un numero inferiore rispetto al periodo di vigenza della vecchia normativa. Così "giustificandosi" il governo e così rispondendo alle critiche delle organizzazioni per i diritti civili, tra le quali, soprattutto, la *Canadian Bar Association*, ci si chiede allora che utilità abbia avuto ed abbia nella lotta al terrorismo e se ve ne fosse davvero necessità ed urgenza.

3.1 L'Anti-Terrorism Act (ATA) 2001

Il 15 ottobre 2001, come si è detto, il Ministro della giustizia, Anne McLellan, introduce alla Camera dei Comuni (*Bill C-36*).

L'obiettivo del provvedimento è duplice: da un lato prevenire attentati terroristici sul territorio canadese, dall'altro proteggere i cittadini canadesi da attentati terroristici, riconoscendo necessari [65].

Nel preambolo del disegno di legge si ribadisce la necessità di aggiornare il *corpus* normativo anti-terrorismo, adeguandolo alle nuove manifestazioni della violenza internazionale, nel pieno rispetto della Carta dei diritti e delle libertà fondamentali: il popolo canadese, è scritto, al pari degli altri popoli della terra, aspira a vivere in pace, per questo è necessario lottare contro il terrorismo che rappresenta un pericolo per la pace internazionale e la sicurezza delle democrazie contemporanee.

Il giorno successivo, il Senato approva, a larga maggioranza, una mozione per istituire un Comitato speciale di studio sul *bill C-36* e sulle misure giuridiche necessarie per combattere il terrorismo internazionale.

Contemporaneamente, alla Camera, il Ministro McLellan intervenendo in Aula per avviare la discussione sul disegno di legge e la seconda lettura, ribadisce la volontà del governo di fronteggiare il terrorismo nel rispetto dei valori fondanti lo stato canadese: *bill target persons and activities that undermine the security and welfare of Canadians. Our efforts are directed against terrorist acts, not against the member of a specific community, ethnicity or religion. Diversity is one of Canada's greatest strengths and we are taking measures to protect it*> [66].

La preoccupazione principale è, infatti, quella di non colpire né spaventare le minoranze radicate nella società multiculturale canadese. Per questo, precisa il Ministro, *bill reaffirms the equal right of every citizen of other religion,*

race or ethnic origin to enjoy the security, protections and liberties shared by all Canadians>.

Nel corso del dibattito parlamentare, tale preoccupazione è più volte stata riproposta. L'ATA, infatti, non ricorrendo alle "clausole di flessibilizzazione" previste dal *Constitution Act 1982* prima ricordate (l'art. 1 e l'art. 33), si pone come norma permanente[67], dal carattere non emergenziale, introducendo modifiche permanenti al codice penale e a quelle stesse leggi che, prima del 2001, avevano "difeso", seppur "debolmente", la democrazia canadese. Così per la Corte Suprema [68].

Presso la Camera dei Comuni la seconda lettura dura tre giorni e si conclude con l'approvazione, il 18 ottobre, di un testo diverso rispetto a quello presentato dal governo. Il *bill* è, quindi, inviato alla Commissione Giustizia e diritti umani, per la seconda lettura, che lo esamina a lungo, per oltre un mese, fino al 22 novembre, quando il suo Presidente riferisce in Aula[69].

Contemporaneamente al Senato, il Comitato speciale istituito il 16 ottobre, studia il provvedimento e convoca, per ascoltarne le opinioni, docenti universitari, attivisti civili, avvocati, magistrati, ex parlamentari. Il 22 novembre il Comitato approva, all'unanimità, un primo rapporto in cui si suggeriscono ampie modifiche al disegno di legge volte a meglio bilanciare il diritto alla sicurezza e le libertà fondamentali riconosciute dalla Costituzione: *Bill C-36 designed to achieve the appropriate balance so that our law enforcement and security agencies have the tools necessary to protect us and to prevent terrorism before it strikes while not undermining the freedoms that our government ultimately is mandated to protect. Act of terrorism must not force us to relinquish our fundamental principles and basic democratic safeguards*>[70]. I senatori chiedono, soprattutto, l'istituzione di un *Officer of Parliament* con poteri di controllo sull'esercizio delle potestà introdotte dalla legge, la possibilità di rivedere interamente il disegno di legge entro dicembre 2006 (*Bill*>), l'inserimento di una clausola (ancorché con valore solo simbolico) volta ad evitare applicazioni dell'ATA discriminatorie nei confronti di cittadini canadesi appartenenti a gruppi etnici minoritari[71].

Il rapporto del Comitato speciale del Senato è inviato alla Camera e, insieme alla relazione del Presidente della Commissione Giustizia e diritti umani, è oggetto di dibattito nel corso del "Report Stage", il 26 e 27 novembre.

Le posizioni dei partiti politici cominciano ad essere chiare.

I deputati liberali, di cui il governo è espressione, con 172 seggi su 308, intervengono poco e quasi sempre per sostenere il Ministro McLellan o l'operato del *leader* e primo ministro Jean Chrétien[72].

A favore del *bill C-36* c'è anche il principale partito di opposizione, il *Canadian Reform Conservative Alliance*, forte dei suoi 66 seggi. Memorabile l'intervento in aula di uno dei suoi principali esponenti, Vic Toews, il quale esordisce rallegrandosi del fatto di vedere [73]. Per i conservatori della *Canadian Alliance* il *bill C-36* traduce le loro proposte (già evidenziate nel corso del dibattito preliminare del 18 settembre) e formalizza nuovi strumenti giuridici idonei a combattere il terrorismo internazionale senza, per questo, violare le libertà e i diritti individuali. Per questo .

Critici sono, invece, i deputati del *Bloc Quebecois*, il partito che si batte per l'indipendenza della Provincia del Quebec, ottenendo un discreto successo elettorale[74]. Pur condividendo, infatti, l'esigenza di introdurre nuove norme a salvaguardia della sicurezza dei cittadini[75], per loro il provvedimento viola ampiamente le libertà fondamentali sancite dal *Constitution Act 1982*, costituendo un pericoloso precedente. In particolare criticavano la definizione di "terrorismo", ancora più vaga di quella data nella legislazione repressiva britannica o francese; l'attribuzione di poteri speciali agli agenti di polizia; l'eliminazione del contraddittorio e delle garanzie processuali negli "investigative hearings"; la difficoltà di dimostrare, per una associazione non-profit, di essere stata inserita per errore nella "black list" delle organizzazioni terroristiche o para-terroristiche; la permanente violazione del diritto alla riservatezza. La preoccupazione dei deputati del Quebec è storicamente fondata: [76]. Eppure, riconoscono gli stessi, con le parole ed il tono rassegnato della deputata del *Bloc Quebecois*, Pierrette Venne, qualcosa si deve fare per combattere il terrorismo in una circostanza ritenuta del tutto eccezionale: *Bill C-36 appears harsh and invasive. However, it would be inappropriate to remain passive in circumstances such as these. [...] In short, we must sure that Bill C-36 will do more good than harm*>.

La stessa rassegnazione, che potrebbe essere interpretata anche come originale senso delle istituzioni, caratterizza le posizioni degli altri partiti di opposizione: il *leader* ai Comuni del *New Democratic Party* (13 seggi), *Bill Blaikie*, invita il governo a rivolgersi, da subito, in via preventiva, alla Corte Suprema per sapere se il *Bill C-36* è o meno conforme alla Carta dei diritti e delle libertà fondamentali[77]; e quello del *Progressive Conservative Democratic Party* (12 seggi), Peter MacKay, esprime entusiasmo e soddisfazione -ma "con moderazione"- anche nei confronti delle nuove misure

investigative introdotte dal provvedimento e tali da offrire sufficienti garanzie al sospetto terrorista.

Il 28 novembre 2001, dopo 50 ore di dibattiti interamente dedicati al terrorismo, 92 ore di *public hearings* da parte della Commissione Giustizia e diritti umani, altre 26 ore di dibattito in seconda e terza lettura[78], la Camera dei Comuni approva il *bill* C-36, con 186 voti a favore, 47 contrari (tra questi tutti i deputati del *Bloc Quebecois*) e 12 astenuti.

Il testo passa al Senato; dal 29 novembre al 10 dicembre il Comitato speciale di studio sul *bill* C-36 prosegue la sua analisi e il 10 dicembre presenta in Aula il suo secondo rapporto.

Le posizioni non sono più unanime: per i liberali, che pure raccomandano al governo di istituire, con una legge *ad hoc*, uno , il *Bill* C-36 come approvato dalla Camera è sufficientemente efficace e garantista se si considera che [79]. Per i conservatori progressisti restano, invece, tutte le preoccupazioni espresse con il primo rapporto, datato 22 novembre: <*Bill* C-36 as amended in the House of Commons and returned to our committee, without the significant amendments recommended in the Pre-Study, does not achieve this balance [tra diritti individuali e sicurezza collettiva]. The two most important Senate recommendations, which deal with the appointment of an Officer of Parliament to monitor the exercise of powers under this *Bill* and the application of a true sunset clause to virtually all parts of the *Bill*, have been ignored>[80].

L'11 dicembre comincia la terza lettura che si conclude otto giorni dopo con l'approvazione finale del *bill* C-36 nello stesso testo licenziato dalla Camera dei Comuni.

Nel corso del dibattito, il *Leader of the Government*, Sharon Carstairs, dichiara di non essere entusiasta del disegno di legge ma di sentirsi in dovere di approvarlo per dare una risposta in termini di sicurezza al suo paese: *Bill* C-36 is a vital part of this response>[81]. Preoccupato e contrariato, invece, il *Leader of the Opposition*, John Lynch-Staunton: da un lato critica il governo per non aver accolto gli emendamenti proposti unanimemente dal Comitato speciale di studio, dall'altro invoca a non commettere gli errori del passato ricordando le violazioni commesse in forza del *War Measures Act* 1914 ().

Il 18 dicembre il *bill* C-36 riceveva il *Royal Assent* per entrare in vigore il 24 dicembre 2001.

In altre sedi sono stati ampiamente -e più autorevolmente- descritti e commentati gli strumenti repressivi introdotti dall'ATA[82]. Basti qui ricordare l'introduzione della definizione di "terrorismo", di nuovi reati legati a questa attività, di nuovi poteri investigativi (ed in particolare degli "investigative hearings" e del "preventive arrest"[83]), di nuove norme contro l'incitamento all'odio.

Ai fini del nostro studio rileva sottolineare come l'ATA abbia ridefinito i rapporti tra governo e parlamento. Ci si riferisce, essenzialmente, a 3 punti della nuova legge anti-terrorismo, che saranno approfonditi nel successivo paragrafo 5:

- 1) l'art. 83.31 del Criminal Code, come modificato dall'ATA, che obbliga il Procuratore generale dello Stato a riferire annualmente al Parlamento sull'utilizzo degli "investigative hearings";
- 2) l'art. 83.31, c. 3, del Criminal Code, come modificato dall'ATA, che attribuisce al *Solicitor General of Canada* ovvero al *Minister of Public Safety and Emergency Preparedness* l'obbligo a presentare ed illustrare in Parlamento un rapporto sull'utilizzo degli "arrests without warrant";
- 3) l'art. 145 dell'ATA in cui si dispone che che spetta alle commissioni parlamentari competenti procedere, entro 3 anni dall'entrata in vigore della legge (dicembre 2004), ad una *omprehensive review of the provisions and operation of the Act*.

3.2 Il *Public Safety Act* 2002

Introdotta alla Camera dei Comuni, su iniziativa del governo, nel novembre del 2002, il *Bill* C-7 -ora *Public Safety Act* - ha ricevuto il *Royal Assent* soltanto il 6 maggio 2004, dopo diversi mesi di discussione (un tempo decisamente anomalo visti i tempi medi di approvazione di un disegno di legge, di circa 6-7 mesi).

Nelle oltre 105 pagine di cui si compone la legge, il *Public Safety Act* introduce nuove misure di natura amministrativa

con l'obiettivo di rafforzare i poteri repressivi degli agenti di polizia al fine di rendere maggiormente sicuri luoghi che potrebbero costituire, per loro natura, obiettivi di attacchi terroristici. Aeroporti, fabbriche chimiche o di esplosivi, grandi infrastrutture, gasdotti, oleodotti, linee elettriche, dighe, sono alcuni dei luoghi (non certo elencati nella legge) soggetti a queste nuove misure di sicurezza: si autorizzano, così, controlli serrati sui dati dei passeggeri dei voli, su chi produce, importa, esporta prodotti chimici od esplosivi, su chi transita, magari per sbaglio, vicino ad infrastrutture giudicate a rischio attentati.

Il *Public Safety Act 2002* abbassa, in questo modo, il livello di riservatezza dei cittadini canadesi e degli stranieri che transitano per il Canada, svincolando le misure introdotte da ogni controllo di natura parlamentare, indebolendo, così, la responsabilità politica dell'esecutivo verso l'organo rappresentativo[84].

Anche per questo non sono mancate le critiche nel corso del dibattito parlamentare, e il tempo di approvazione della legge ne dimostra le criticità. In particolare degno di nota -anche solo per la procedura seguita- è la lettera aperta inviata dal presidente della *Canadian Bar Association* (CBA) al Presidente della Commissione Trasporti e Comunicazione del Senato, in cui si contesta il mancato bilanciamento, nel *bill C-7*, tra sicurezza e privacy e diritti umani: *Bill because it still fails to find any appropriate balance between security and privacy and human rights. Interpretations of "terrorism" or "serious threat" can shift with the climate of the moment. Permitting airline passenger information to be cross-referenced for extended law enforcement purposes threatens to intrude unnecessarily on privacy rights. So too does permitting passenger information to be shared with foreign states. Controlled access military zones remain, renamed as controlled access zones. We remain of the view that Bill C-7 must not be adopted without further amendments. The CBA is concerned about the insidious invasions of privacy and fundamental rights creeping into Canadian law over the past few years. Bill C-7 is but one such measure. Canadians are now beginning to see the negative impact on individual liberties of the various government measures intended to combat terrorism. A full and rigorous review of all security- focused legislation is needed, to assess its cumulative effect on privacy, individual rights and freedoms, and checks and balances on state powers. The government needs this assessment before adopting even more laws that may compromise the key values of Canadian society - the very targets of the terrorists- freedom, justice and the rule of law. The CBA urges the Senate not to pass Bill C-7*>[85].

4. Le misure governative: gli *Agreements* con il governo statunitense e il dipartimento speciale (ora Ministero) per la Sicurezza Nazionale

L'11 settembre 2001, mentre New York è invasa dal fumo, dalla disperazione, dall'odio, piccole comunità canadesi accolgono più di 33.000 passeggeri di voli aerei diretti negli Usa e dirottati in Canada. Gander, un paese nella Provincia del Newfoundland and Labrador raddoppia la sua popolazione, passando, per diverse settimane, da 10.000 abitanti a 22.000[86].

Il Canada ha mostrato, così, il suo volto più accogliente, da un lato, agli stranieri profughi, dall'altro al governo statunitense.

I rapporti con gli Usa sono, infatti, la prima preoccupazione del governo canadese all'indomani dei tragici attentati dell'11 settembre. Lo dice chiaramente il Ministro della giustizia, McLellan, alla Camera, il 18 settembre, spiegando come la ferita inferta agli Usa si traduca in una ferita al Canada e al suo popolo.

L'*Anti-Terrorism Act*, come si è detto, rientra in questa logica: dimostrare piena lealtà al vicino statunitense per offrire sufficienti garanzie di sicurezza e non bloccare il traffico di merci tra i due confini.

Ad identiche finalità rispondono gli *Agreements* che il governo canadese sigla, tra il dicembre 2001 e l'aprile 2002, con quello statunitense.

Sono perciò elaborati gli *Smart Border Agreements* volti ad assicurare un controllo serrato sul transito delle persone e delle cose tra le due frontiere, anche attraverso la registrazione digitale e la conservazione in comuni archivi di tutti i dati utili, e il *Third Safe Country Agreement*, finalizzato ad impedire ai rifugiati arrivati in uno dei due paesi di chiedere il diritto d'asilo nell'altro.

Su un fronte interno, invece, i nuovi obiettivi posti dalla legislazione anti-terrorismo, entrata in vigore tra il 2001 e il 2002, pongono il problema di come riorganizzare la struttura del governo federale.

Il Primo Ministro liberale, Paul Martin, istituisce perciò, nel dicembre 2003, il *Public Safety and Emergency Preparedness Department* all'interno del *National Security Directorate*, affidandovi il compito di seguire l'attuazione delle nuove norme in materia di sicurezza nazionale e di coordinare gli interventi a ciò finalizzati. Contestualmente la Camera dei Comuni modifica le competenze delle commissioni permanenti interni, assegnando alla Commissione Giustizia e diritti umani anche la competenza in materia di sicurezza nazionale ed emergenza.

Dopo le nuove elezioni del giugno 2004 e la conferma del governo di Paul Martin, il Primo Ministro presenta, l'8 ottobre 2004, alla Camera dei Comuni il *bill* C-6 volto a istituire un vero e proprio *Minister of Public Safety and Emergency Preparedness* (PSEPC). La discussione del provvedimento procede spedita: il 17 novembre è già esaminato in terza lettura e approvato, e il 22 marzo 2005 confermato dal Senato. Il giorno successivo il *Royal Assent* ne segna l'entrata in vigore.

Paul Martin nomina Ministro per la Sicurezza il suo Vice Premier, Anne McLellan, colei che, da Ministro della giustizia nella precedente legislatura, aveva introdotto alle Camere l'*Anti-terrorism bill*.

La struttura del PSEPC è meno agile di quanto si potrebbe pensare: sul versante politico, al pari dei Ministeri "pesanti", vi sono 5 vice ministri ed un segretario parlamentare, ciascuno con le proprie strutture; sul versante "burocratico", il Ministero, in quanto al vertice del Dipartimento per la sicurezza, lavora con 6 agenzie e 3 "review bodies". Il budget totale del Ministero è pari a 5 miliardi di dollari canadesi, e vi sono impiegati più di 52.000 persone, provenienti da diverse Amministrazioni federali e provinciali[87].

Tra le 6 agenzie spiccano il *Canada Border Services Agency* (CBSA) che ha il compito di sorvegliare le frontiere e controllare gli arrivi e le partenze dal paese; il *Canadian Security Intelligence Service* (CSIS) ovvero i servizi segreti interni sottoposti al controllo della *Security Intelligence Review Committee* (SIRC), una commissione indipendente istituita con il CSIS Act 1984; il *Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) ovvero le forze di polizia chiamate ad assicurare il rispetto della legge, la pace sociale, l'ordine, la sicurezza, prevenendo e reprimendo i crimini.

I 3 "review bodies" sono, invece, corpi indipendenti, per competenza sottoposti al Ministero ma del tutto liberi nell'azione: si tratta della *Commission for Public Complaints Against the RCMP* (che raccoglie le "lamentele" dei cittadini verso la polizia), l'*Office of the Correctional Investigator* (che monitora e indaga sulle "offese" verso le minoranze sociali), il *RCMP External Review Committee* (che promuove corrette e uguali condizioni di lavoro tra le forze di polizia).

L'azione di questo mastodontico ministero, che ha acquisito competenze dai tradizionali Ministeri dell'Interno e della Giustizia, senza, per questo, sostituirli, è stata indirizzata, nel suo primo anno, a rafforzare le strutture statali ovvero a crearne di nuove al fine di aumentare, da un lato, l'efficacia delle norme anti-terrorismo, dall'altro il controllo su queste ultime e la loro "digestione" da parte delle minoranze etniche.

Nella prima direzione si è mosso il *bill* c-26, introdotto dal Ministro alla Camera il 23 novembre 2004, per istituire la *Canada Border Services Agency* (CBSA), approvato il 13 giugno 2005, poi confermato dal Senato il 2 novembre 2005 e promulgato il giorno successivo.

E ugualmente l' *Advisory Council on National Security*, istituito il 12 agosto 2005 per iniziativa del Ministro, con finalità consultive in materia di sicurezza nazionale, e composto da esperti della materia (come David Bercuson, direttore del centro di studi strategici militari dell'Università di Calgary), ex parlamentari (come Leo Kolber, Procuratore ed imprenditore nel campo delle transazioni finanziarie), sociologi (come Rachard Antonius, attivista dei diritti civili), biologi (come Lindsay Nicolle, docente di medicina macrobiotica all'Università di Manitoba).

Alla seconda logica sembrano ispirate: la Commissione d'inchiesta sul caso Arar (su cui si dirà in seguito); la proposta di istituire, per legge, la *National Security Committee of Parliamentarians*, presentata in Parlamento il 24 novembre 2005 (ora decaduta a causa del suo scioglimento anticipato), una sorta di super-commissione di consulenti del Ministro, composta da 9 parlamentari, 4 senatori e 4 deputati, scelti -dal Primo Ministro e su indicazione dei *leaders* dei singoli partiti- in modo da rappresentare alla pari maggioranza e opposizione[88]; i *focus groups* per esaminare l'opinione delle minoranze etniche[89], degli elettori[90], degli studiosi della materia[91]; il piano d'azione contenuto nel documento dall'emblematico titolo *Securing an Open Society* presentato nell'aprile 2004.

4.1. Il "Securing an Open Society Plan" e l'istituzione della "cross-cultural roundtable on security"

Il 27 aprile 2004 il Vice Primo ministro e Ministro per la sicurezza, Anne McLellan, presenta un documento volto a definire il piano per la sicurezza nazionale focalizzato su tre punti: . Sei le *key areas*: . Per ognuna di queste aree il documento pone una lista di obiettivi da raggiungere e un'insieme di strumenti da utilizzare: istituzione di nuove Agenzie di controllo, centralizzazioni delle informazioni e scambi facilitati con i paesi alleati, coinvolgimento delle minoranze etniche e culturali. Il fine ultimo, si legge nel documento, è, infatti, quello di costruire un .

L'11 maggio 2005 il Ministro McLellan stila un primo bilancio, ovviamente positivo: , dichiara, [92].

Tra le iniziative più significative, oltre a quelle accennate nel paragrafo precedente, vi è l'istituzione di una *Cross-Cultural Roundtable on Security* .

Questo tavolo permanente nasce, quindi, al fine di far incontrare i rappresentanti delle diverse comunità etniche di cui si compone la società canadese, per facilitare uno scambio di informazioni tra queste e il Governo e rendere le misure anti-terrorismo meno invasive e più efficaci.

L'8 febbraio 2005 il Ministro per la Sicurezza comunica ufficialmente l'insediamento del tavolo: ne fanno parte 15 persone, di cui 4 donne, di origine francese, inglese, indiana, araba, irlandese[93]. I 15 sono scelti dal Ministro per la Sicurezza di concerto con il collega della Giustizia, per un anno rinnovabile al massimo due volte, tra quei cittadini canadesi (o residenti permanenti) che dimostrino una spiccata conoscenza delle diversità culturali (dovuta anche ad esperienza diretta) ed una evidente facilità nel raccogliere e scambiare informazioni con la propria comunità d'origine. La finalità del tavolo è, infatti, quello di avviare un fitto dialogo tra Governo e comunità etniche attraverso . Regolarmente i 15 componenti riferiranno al *Cabinet Committee* in materia di Sicurezza, e potranno approvare delle raccomandazioni ad esso rivolte per rafforzare la protezione dell'ordine, del mutuo rispetto e della comprensione. La prima riunione del tavolo ha avuto luogo il 7 e l'8 marzo e si è discusso di informazioni sensibili; la seconda, ed ultima, il 24 maggio 2005, con oggetto il come proteggere le frontiere.

Si ha l'impressione, in sintesi, che, a partire dall'aprile 2004, il governo abbia voluto come riscrivere la propria politica di sicurezza, quasi concertandola con le diverse parti sociali, i molteplici titolari di interessi in gioco. Da un lato l'esigenza, prevalentemente economica, di mostrare i muscoli nella lotta al terrorismo, introducendo misure speciali e originali; dall'altro il bisogno, tipico del *dna* canadese, di coinvolgere ed integrare senza assimilare sulla base di una posizione-base valida ad ogni costo, cercando così, di preservare le specificità canadesi: il multiculturalismo, la tolleranza, l'ospitalità.

5. Il controllo parlamentare sugli atti amministrativi: le relazioni governative sulle "investigative hearings" e gli "arrests without warrant" e la "comprehensive review" dell'ATA 2001

L'*Anti-Terrorism Act* del 2001 rappresenta -è apparso chiaro- il principale strumento normativo volto a prevenire e combattere fenomeni terroristici.

Due dei più significativi strumenti giuridici con esso introdotti e stabilizzati nell'ordinamento penale, sono gli "investigative hearings" e l' "arrest without warrant" o "preventive arrest".

Il primo dei due -lo si accenna appena rinviando, per una disamina, ad altri saggi[94]- riconosce all'autorità di pubblica sicurezza il diritto a chiedere ad un giudice di costringere un sospetto terrorista a testimoniare su un fatto potenzialmente pericoloso per la sicurezza nazionale; qualora il sospettato si rifiuti di rispondere, il giudice potrà condannarlo seduta stante per disobbedienza ad un ordine della Corte, reato per cui sono previsti fino a cinque anni di carcere.

Contestualmente l'ATA attribuisce la potestà per gli stessi agenti di polizia di trattenere, in carcere ovvero presso una caserma, un individuo sospettato di essere in procinto di commettere un'azione terroristica fino a 72 ore, dovendo però chiedere ad un giudice, nelle prime 24 ore, la convalida dell'arresto, potendo il giudice decidere nelle successive 48 ore pena l'annullamento della misura e la rimessione in libertà del sospettato. Se il giudice ritiene fondato il sospetto, può confermare la custodia cautelare in carcere fino a 12 mesi (a fini preventivi, s'intende la cd. *peace bond*) ovvero disporre il rilascio su cauzione (cd. *recognizance*)[95].

Secondo il legislatore canadese tali misure speciali sono volte a fornire [96].

Come abbiamo già avuto modo di sottolineare, nel corso del dibattito parlamentare forti sono state le critiche verso tali misure da parte soprattutto dei deputati del *Bloc Québécois* ma anche di componenti non secondari del governo liberale, quali, ad esempio, i Ministri per la pesca e per il multiculturalismo[97].

Si osservava, infatti, come gli "investigative hearings" e gli "arrests without warrant", per come sono costruiti, confondono il potere esecutivo con quello giudiziario, creando strane alleanze pericolose per l'assetto stesso della forma di Stato[98]. La fondatezza di tali critiche è da ritrovarsi in una sentenza della Corte suprema canadese che, chiamata a risolvere un ricorso in materia, ha precisato la natura degli interrogatori obbligatori ordinati dai giudici, stabilendone lo svolgimento secondo la massima forma pubblica, alla presenza di cittadini e giornalisti, per evitare che il potere giudiziario si trasformi, appunto, nel "braccio armato" dell'esecutivo[99].

Va osservato come il governo abbia, però, cercato di mettere sotto tutela tali misure eccezionali, prevedendo (lo si è appena accennato), in aggiunta ai normali strumenti del sindacato ispettivo (interrogazioni, interpellanze, *question time*), il controllo del Parlamento, obbligando, ex art. 83.31 del Criminal Code modificato dall'ATA, il Procuratore generale dello Stato a riferire annualmente sull'utilizzo degli "investigative hearings", e, ex art. 83.31.3 del Criminal Code modificato dall'ATA, al *Solicitor General of Canada* poi divenuto *Minister of Public Safety and Emergency Preparedness* l'obbligo a presentare ed illustrare un rapporto sull'utilizzo degli "arrests without warrant". E fissando, inoltre, all'art. 83.32, una "sunset clause" ovvero la perdita di efficacia delle disposizioni dell'ATA che introducono tali misure speciali alla fine del quindicesimo giorno di seduta del Parlamento successivo al 31 dicembre 2006, a meno che, il Parlamento stesso con un atto *ad hoc*, non le proroghi.

Dal dicembre 2001 al dicembre 2005 il Procuratore generale dello Stato e il Ministro della Sicurezza hanno presentato, in genere a fine aprile di ogni anno, 3 relazioni, una per il periodo dicembre 2001-2002, un'altra 2002-2003 e, l'ultima, 2003-2004, tutte esattamente identiche nel contenuto come nella forma. Manca ancora quella per il periodo 2004-2005: spetta ora, al nuovo governo di Harper, presentarla in tempi brevi in Parlamento.

Le relazioni, a dire il vero, sono abbastanza povere sia di informazioni che di commenti. Rileva, su tutti, un dato: una sola volta è stato richiesto dall'autorità di pubblica sicurezza il ricorso agli "investigative hearings" e mai è stato utilizzato il ricorso ai "preventive arrests". Una sola, quindi, la decisione in materia da parte dei giudici federali.

Per il Procuratore generale tale dato evidenzia [100]. Ugualmente per il Ministro della Sicurezza [101].

In sostanza per il governo il mancato ricorso a tali misure conferma, da un lato, la loro natura speciale, eccezionale, e, dall'altro, la capacità delle unità investigative che, pur senza farne uso, stanno combattendo il terrorismo internazionale.

Eppure non si può non osservare come, al pari delle altre norme introdotte per combattere il terrorismo (si pensi a quelle sull'immigrazione), anche queste risultino non applicate: e ci si chiede, allora, nuovamente, se ve ne era la necessità ovvero se la normativa pre-esistente non fosse più che sufficiente[102].

E' necessario, però, soffermarsi sul ruolo che il Parlamento è chiamato a svolgere in sede di controllo.

Si noti, criticamente, che l'ATA prevede le relazioni annuali di cui abbiamo detto ma non contempla alcun dibattito parlamentare conseguente, nessun dibattito pubblico. Con l'effetto che tali rapporti, ogni anno fotocopia dei rapporti degli anni precedenti, sono stati inviati al Parlamento e depositati presso le cancellerie di Camera e Senato (peraltro con quattro mesi di ritardo, in media, rispetto alla scadenza) senza aver prodotto alcun reale confronto con il governo.

Le relazioni al Parlamento si sono, così, trasformate in una pura formalità, da rispettare in quanto previste dalla legge, e non già in una occasione di riflessione, magari di ripensamento. Al Procuratore generale che loda il mancato utilizzo degli "investigative hearings", nessuno, in Parlamento, ha potuto replicare consigliandogli di provare con altre misure, magari meno offensive e più efficaci, nessuno ha potuto spiegare, senza polemica, che non si può costringere qualcuno a testimoniare e non solo perché contrario allo Stato di Diritto ma, più prosaicamente, perché del tutto inutile. Il governo ha, così, preferito interpretare alla lettera le disposizioni della legge, senza cogliere le opportunità che la democrazia parlamentare poteva offrirgli. E d'altronde in Parlamento, se si eccettua la pattuglia di deputati del fronte del Quebec, nessuna protesta è stata alzata, quasi che l'istituzione più rappresentativa si sia rassegnata al un ruolo di suppellettile della democrazia.

Conferma di quanto sostenuto è data dal modo in cui il Parlamento ha proceduto alla dell'ATA, ex art. 145, c.1, dello

stesso. Tale disposizione prevedeva che, entro tre anni dall'entrata in vigore dell'ATA, le competenti commissioni parlamentari di Camera e Senato, ovvero comitati speciali ad hoc istituiti, analizzassero l'impatto della normativa per presentare, entro un anno dall'inizio dei lavori (ex art. 145, c.2), un rapporto al Parlamento con eventuali emendamenti da apportare alla legge.

Il 9 dicembre 2004, alla Camera dei Comuni, è stata, in effetti, votata una mozione volta ad autorizzare la Commissione Giustizia, Diritti Umani, Pubblica sicurezza ed emergenze, a rivedere l'ATA. Dopo un anno, la subcommissione Pubblica sicurezza ed emergenze -che ha iniziato i lavori a febbraio del 2005- non ha ancora licenziato il primo rapporto da sottoporre alla Commissione stessa, che, a sua volta, avrebbe dovuto, in second'ordine, predisporre un nuovo rapporto per il Parlamento. Lo scioglimento anticipato della Camera, deciso il 29 novembre 2005 dal Governatore generale su richiesta del Primo Ministro, ha chiuso ogni ulteriore possibilità di discussione.

Identica mozione è stata adottata dal Senato, il 13 dicembre 2004 con cui ha assegnato il compito di rivedere l'ATA ad una speciale commissione, i cui lavori restano, ad un anno di distanza, fermi.

Tale lentezza nei lavori è stata segnalata anche dal presidente della principale organizzazione di difesa dei diritti civili, la CBA, la *Canadian Bar Association*, che ha chiesto ed ottenuto di essere audito dalla subcommissione Pubblica sicurezza ed emergenze della Camera dei Comuni, il 21 settembre 2005[103].

Il Parlamento canadese sembra, così, assomigliare a quella rovina storica di cui parla Montesquieu: è calpestata da tutti rievocando . Si spera non abbia seguito anch'esso [104].

6. A margine un caso non marginale: la Commissione d'inchiesta sul caso Arar

Maher Arar è un giovane di origine siriana, cittadino canadese dal 1991[105]. Nel settembre 2002 parte, con la famiglia, per una vacanza in Tunisia e all'improvviso, per motivi di lavoro, deve ritornare in Canada. Il suo volo, diretto a Montreal, fa scalo prima a Zurigo e poi a New York il 26 settembre. Dopo il controllo delle formalità è posto in stato di arresto, senza alcuna precisa accusa. Il 2 ottobre gli comunicano di essere sospettato d'essere membro di Al Quaida, l'organizzazione terroristica a cui farebbe capo Osama Bin Laden, reo confesso dei tragici attentati dell'11 settembre. Il 5 ottobre gli è concesso di parlare con un Procuratore. L'8 ottobre, all'improvviso, viene espulso dal territorio statunitense e rinvio in Siria. Ma la Siria, da cui Arar era fuggito per motivi politici, lo rifiuta e così è trasferito in Giordania: qui, racconta, di essere stato bendato e incatenato, caricato su un furgone e picchiato, portato in uno stabile a disposizione della Cia, torturato e interrogato. Alla fine è consegnato ai servizi segreti siriani e nuovamente interrogato e torturato. Nel luglio 2003, dopo dieci mesi di detenzione, rientra finalmente in Canada e scoppia il caso Arar.

Il governo è investito dalle polemiche perché, nel periodo in cui Arar era detenuto negli Usa, pur a conoscenza dei fatti, non era intervenuto.

Il 28 gennaio 2004, sulla scia di una pressante richiesta avanzata dall'opinione pubblica, il Ministro per la Sicurezza e Vice Primo Ministro, Anne McLellan, annuncia alla stampa la prossima istituzione di una Commissione d'inchiesta; il 5 febbraio 2004, ai sensi della Part I dell' Inquiries Act, la Commissione è istituita con il compito di fare chiarezza sull'accaduto e rivedere, se necessario, i meccanismi di funzionamento del Royal Canadian Mounted Police. A presiederla il Ministro chiama Dennis R. O'Connor, procuratore capo del Tribunale dell'Ontario e già membro della Commissione d'inchiesta sul caso Walkerton (una piccola città dell'Ontario le cui acque risultarono, all'improvviso, contaminate da sostanze chimiche).

Il 26 novembre 2004, nonostante il rifiuto statunitense a collaborare all'inchiesta, il presidente della Commissione rende pubblico un dossier di oltre 1000 pagine sul caso Arar: nonostante più della metà delle pagine siano segretate, emerge la responsabilità della polizia canadese che ha assistito immobile all'espulsione di un proprio cittadino dal territorio statunitense e al suo "rimpatrio" nella patria sbagliata, in Siria e non in Canada[106].

Il 14 settembre 2005, dopo 127 giorni di audizioni pubbliche e testimonianze, la Commissione completa il lavoro di raccolta di centinaia di documenti, prove, dichiarazioni.

Il 27 ottobre 2005 il Presidente O'Connor conferma la versione dei fatti fornita da Maher Arar per quanto riguarda il suo trattamento in Giordania e Siria; contestualmente dispone il proseguo dei lavori e l'audizione di ulteriori esperti.

Entro la primavera del 2006 la Commissione presenterà al governo la sua relazione finale, ma l'esito appare scontato.

Si osservi come, ancora una volta, il Parlamento rimane escluso dalla vicenda: attende di ricevere un rapporto, nel frattempo i cittadini seguono in diretta, sul sito web della Commissione[107], le audizioni, ne scaricano i documenti e si chiariscono le idee.

7. Per una prima conclusione: c'è (ancora) spazio nello "Stato di prevenzione" per lo "Stato di Diritto"?

La via canadese alla lotta al terrorismo appare essere frutto di un miscuglio di interessi: storici, economici, politici, (multi)culturali[108]. Non si ricorre alle clausole sospensive previste dal Constitution Act 1982 ma si introducono norme stabili, permanenti, nell'ordinamento penale; tali disposizioni ricalcano quelle del Patriot Act statunitense e per questo spaventano e preoccupano la differente opinione pubblica canadese; necessità economiche sembrano imporle ed il governo fa di tutto per dichiarare, in ogni occasione pubblica, la convinta adesione alla lotta al terrorismo proclamata dal Presidente Usa, George Bush junior; e, però, lo stesso governo fa in modo che tali norme non siano applicate, magari sperando che diventino come l'art. 33 del Constitution Act, ; nel frattempo si istituisce un nuovo Ministero, alcune commissioni speciali, una commissione d'inchiesta, tavole rotonde "transulcurali" e focus group per evitare di isolare le minoranze etniche e religiose, come se nulla fosse cambiato[109].

[1] Questo lavoro nasce da una ricerca condotta tra giugno e settembre 2005 presso la Columbia University, New York. Sono particolarmente grato alla prof.ssa Nadia Urbinati del Department of Political Science della medesima Università e alla prof.ssa Ulda Friebergh del Teachers College della Columbia per la preziosa ospitalità. Una versione ridotta del presente scritto è in corso di pubblicazione in T. Groppi (a cura di), Democrazia e terrorismo. Diritti fondamentali e sicurezza dopo l'11 settembre 2001, Editoriale scientifica, Napoli 2006.

[2] Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico comparato, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Siena. Collaboratore di ricerca del Centro Studi sul Parlamento, Luiss Guido Carli, Roma = E-mail ppetrillo@luiss.it

[3] Sono le domande che si pone B. Ackermann, La Costituzione di emergenza. Come salvaguardare libertà e diritti civili di fronte al pericolo del terrorismo, tr. It., Meltemi 2005, passim. Osserva Volpi, anche richiamando le teorie di R. Dahl (La democrazia e i suoi critici, Laterza 1990), che (M Volpi, Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo, Giappichelli 2000, pp. 15-16). Ugualmente P. Carnevale (Emergenza bellica e sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti, in Giur. cost., 6, 2002, pp. 4509 ss.) il quale si chiede, tra l'altro, con riferimento all'ordinamento italiano, pro parte, sospendere la Costituzione praeter Constitutionem? In una simile situazione muoversi praeter non è già muoversi contra?> (p. 4512).

[4] Sul punto T. Groppi, Il Canada dopo l'11 settembre 2001: la ricerca di una "via canadese" per conciliare sicurezza e diritti, in Quaderni costituzionali, 3, 2005, p. 576.

[5] G. De Vergottini, Guerra e costituzione, Il Mulino 2004, p. 209.

[6] Si pensi al D.L. n. 675 del 1979, convertito con la legge 15 del 1980, e alla legge 304 del 1982.

[7] G. De Vergottini, Guerra e costituzione, cit., p. 256. L'A. sottolinea come dittatura> (corsivo dell'Autore - p. 257). Ugualmente per Capotosti : P.A. Capotosti, Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e governo, relazione al convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Bari 17-18 ottobre 2003, in www.associazionedeicostituzionalisti.it - versione provvisoria - p. 2.

[8] A. Manzella, Il Parlamento, Il Mulino 2004, p. 19 e p. 29; l'A. traduce da Hegel l'immagine del "porticato".

[9] Con parole certamente più efficaci: A. Manzella, ult. op. cit., p. 31.

[10] Si veda, per limitarsi a due saggi fondamentali, F. Pizzetti, Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esplosivo", in Le Regioni, 6, 2001, pp. 1153 ss. e A. Manzella, Il Parlamento federatore, in Quaderni costituzionali, 1, 2002, pp. 35 ss.

- [11] C. Decaro, *La best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2004, pp. 608-609; osserva l'A., .
- [12] *Parla di dopo gli attentati dell'11 settembre 2001* A. Baldassarre, *Globalizzazione e democrazia*, Laterza 2002, p. IX.
- [13] Per questo è necessario, quanto meno, il rinvio al fondamentale L. Codignola, L. Bruti Liberati, *Storia del Canada*, Bompiani 1999, e, per gli aspetti giuridici, quanto meno, al numero monografico della rivista *Amministrare*, 1-2, 2002. Per una veloce, ma efficace, ricostruzione S. Ventura, *Il federalismo*, Il Mulino 2002, pp. 61 ss. .
- [14] Sottolinea la debolezza del ruolo giocato, in condizioni normali, dal Parlamento: T. Groppi, *Il Canada*, Il Mulino 2006 (in corso di pubblicazione).
- [15] Si trattò di una vera e propria "rivoluzione" per il Canada, conseguenza inattesa di una guerra perduta (dai francesi): così L. Codignola, L. Bruti Liberati, *Storia del Canada*, cit., pp. 252-254, per i quali (p. 253 e p. 254).
- [16] S. Ventura, *Il federalismo*, cit., p. 61.
- [17] *Idem*, p. 63.
- [18] Che la questione non appartenga solo alla storia canadese lo dimostra chiaramente l'analisi di S. Delacourt, G. D. Lenihan (a cura di), *Collaborative Government: is there a Canadian Way?*, Institute of Public Administration of Canada, 1999, spec. pp. 79 ss.
- [19] Il Canada nasce, dunque, per aggregazione, al pari degli Stati Uniti d'America, sebbene poche somiglianze vi siano tra i due vicini: T. Groppi, *Il Federalismo*, Laterza 2004, p. 35 per la quale . Ugualmente B. Baldi, *Stato e territorio*, Laterza 2003, p. 56. Ma vedi G. D'Ignazio, *L'influenza del modello statunitense*, in *Amministrare*, 1-2, 2002, pp. 9 ss. e *Id.*, *Federalismi a confronto: alcune considerazioni su Canada e Stati Uniti d'America*, in C. Amirante, S. Gambino, *Il Canada un laboratorio costituzionale. Federalismo, diritti, corti*, Cedam 2000, pp. 207 ss. .
- [20] Sottolineano la centralità del ruolo della giurisprudenza della Corte suprema G. Rolla, *La giustizia costituzionale in Canada e la sua influenza sul federalismo canadese*, in *Quad. cost.*, 2, 1996, pp. 197 ss., e T. Groppi, *Il federalismo*, cit., pp. 34 ss. . Sul punto anche G. Campanelli, *La giustizia costituzionale e i suoi rapporti con il federalismo*, in *Amministrare*, 1-2, 2002, pp. 143 ss. .
- [21] N. Olivetti Rason, *Un federalismo asimmetrico: il Canada*, in N. Olivetti Rason, L. Pegoraro (a cura di), *Esperienze federali contemporanee*, Cedam 1996, pp. 377 ss.
- [22] ... ma messa in crisi dal processo di devolution avviato nel 1998: cfr. A. Torre, *Devolution e trasformazioni parlamentari*, in C. Decaro, *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, Luiss University Press 2005, pp. 23 ss. e, da ultimo, *Id.*, *Gran Bretagna*, Il Mulino 2005, pp. 119 ss. .
- [23] Così la Corte suprema canadese nella sentenza *Re secession Quebec* [1998], 2, RSC, 217 interpretando l'art. 52, c. 1 del *Constitution Act 1982*. Sul punto T. Groppi, *Concezioni della democrazia e della Costituzione nella decisione della Corte Suprema del Canada sulla secessione del Quebec*, in *Giur. cost.*, 5, 1998, pp. 3057 ss. e J. Woehrling, *Les paradoxes du système parlementaire canadien et quebecoise*, in A. Pizzorusso (a cura di), *Developing trends of Parliamentarism*, The Hague 1993, pp. 86 ss.
- [24] Lo stesso differente sistema delle fonti è indicativo come nota J. Fremont, *Le fonti del diritto canadese*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli 1997, pp. 26 ss. . Osserva G. Telese (*L'organizzazione della forma di governo nelle Province*, in *Amministrare*, 1-2, 2002, pp. 123 ss.) come ; di conseguenza (pp. 124-125).
- [25] R. Simeon, *Aspetti istituzionali del federalismo canadese*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., p. 59. Ugualmente sottolinea -quale caratteristica del federalismo canadese - < la presenza di una robusta e qualificata rete di accordi intergovernativi > E. Ceccherini, *La negoziazione interistituzionale*, in *Amministrare*, 1-2, 2002, pp. 59 ss. e

spec. p. 64.

[26] S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, Il Mulino 1994, pp. 389-390.

[27] K. Swinton, *La forma di governo*, in AA.VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., p. 127.

[28] S. Ventura, *Il federalismo*, cit., p. 67. Ugualmente osserva K. Swinton (*La forma di governo*, in AA. VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., p. 133) che .

[29] T. Groppi, *Il Canada*, cit. [cap. 5] . Ugualmente osserva K. Swinton (*La forma di governo*, in AA. VV., *L'ordinamento costituzionale del Canada*, cit., p. 133) che ; per Ortino (S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 391). Ugualmente J. Linch Staunton, *The Role of the Senate in the Legislative Process*, in *Canadian Parliamentary Review*, 2, 2000, pp. 10 ss.

[30] Per T. Groppi (ult. Op. cit.) .

[31] Cfr. P. Woehrling, ult. op. cit., pp. 95 ss. e P.J. Monahan, *Constitutional Law*, Concord 1997, pp. 91 ss. .

[32] P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, Carswell, 1997, pp. 189 ss. e, da un punto di vista politologico, R. K. Carty, *Canadian political parties in constituencies*, Dundurn Press, 1991, spec. pp. 71 ss.

[33] Anche il Canada rientra, infatti, tra i regimi parlamentari definiti "premierato" su cui vedi T. E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in Id., *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli 2004, pp. 13 ss.

[34] Cfr. C. D. Docherty, S. White, *Parliamentary Democracy in Canada*, in *Parliamentary Affairs*, 3 (57), 2004, pp. 613 ss.

[35] Su cui vedi A. Rinella, *Diritti e prerogative delle opposizioni politiche del Parlamento del Canada*, in G. Rolla (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, Giuffrè 2000, pp. 209 ss. L'influenza britannica è evidente: la forma di governo della Gran Bretagna, infatti è definita da autorevole dottrina "a opposizione garantita" (G. De Vergottini, *Diritto Costituzionale comparato*, Cedam 1999), perché essa è garantita come parte del sistema dalle norme e dalle convenzioni costituzionali. Si pensi agli "opposition days" ovvero i giorni di dibattito parlamentare (almeno 20 in una sessione annuale) in cui spetta all'opposizione fissare l'ordine del giorno, dovendo il governo intervenire se richiesto; oppure al "Prime Minister's Question Time" che vede contrapposto ogni mercoledì leader dell'opposizione e Primo ministro; o ancora alle richieste urgenti di discussione inserite su richiesta dell'opposizione. Mi sia permesso il rinvio al mio *La perenne campagna elettorale dell'Opposizione parlamentare in Italia e Gran Bretagna*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 51, 2004, pp. 83 ss.

[36] Salvo quattro eccezioni: si pensi ai governi conservatori guidati da John. G. Diefenbaker (1957-1963), Joseph Clark (1979-1980), Brian Mulroney (1984-1993) e, dal 6 febbraio 2006, Stephen Harper.

[37] Svolgono una comparazione non del tutto eclettica tra le elezioni canadesi del 2004 e quelle scozzesi del 2003 J. Gray, I. Gray, *Proportional Representation. The Scottish model applied to the 2004 Canadian Election*, in *Canadian Parliamentary Review*, 3, 2004, pp. 19 ss.

[38] Per usare il titolo dell'analisi di D. J. Savoie, *Governing from the centre: the concentration of power in canadian politics*, University of Toronto Press 1999. In chiave comparata S. Newman, *Constitutional politics in Canada and the United States*, State University of New York Press 2004. Analizza come "governare" un governo in minoranza C. Strahl, *Politics and Procedure in a Minority Parliament*, in *Canadian Parliamentary Review*, 4, 2004, pp. 7 ss.

[39] Analizza il ruolo degli esecutivi provinciali H. Bakvis, *Regional Ministers. Power and Influence in the Canadian Cabinet*, University of Toronto Press 1991, spec. pp. 91 ss.

[40] Potrebbe succedere anche in Gran Bretagna dopo l'entrata in vigore dello Scotland Act 1998? Cfr. P. L. Petrillo, *Lo Scottish Parliament e la devolution: verso un nuovo parlamentarismo britannico?*, in C. Decaro, *Parlamenti e devolution in Gran Bretagna*, cit., pp. 101 ss. e spec. p. 108; diffusamente D. Arter, *The Scottish Parliament. A Scandinavian-Style*

Assembly, London, Frank Cass 2004, spec. pp. 12 ss.

[41] Cfr. A. Simon, *Fragile Mandate Limits the Options for Canada's Conservative Victor*, in *Financial Times*, 25 gennaio 2006, p. 4.

[42] A. Coyne, *The End of the Line fo the Political Dynasty?*, in *International Herald Tribune*, 24 gennaio 2006, p. 17.

[43] La procedura per i disegni di legge presentati dai singoli deputati (cd. "Private Members' Bill") o da interessi organizzati ovvero da singoli cittadini (cd. "Private Bills") è notevolmente diversa. In linea di massima è possibile dire che il 98% delle leggi entrate in vigore sono presentate dal governo, poiché, secondo i regolamenti parlamentari, seppure ogni deputato ha il diritto all'iniziativa legislativa, non gode del diritto alla messa in discussione dello stesso. Ogni venerdì si effettua, infatti, un sorteggio tra tutti i disegni di legge presentati: soltanto i primi venti verranno discussi (nelle sedute del martedì o del mercoledì, per dieci minuti al massimo) nel corso di una stessa sessione (che dura, in genere, nove mesi).

[44] P. Malcolmson, R. Myers, *La Regime politique canadien*, Broadview press, 2000, spec. pp. 37 ss.

[45] Ricorda Tania Groppi come (T. Groppi, *Il Canada*, cit. ...).

[46] Cfr. P. Peppin, *Emergency Legislation and Rights in Canada: the War Measaures Act and Civil Liberties*, in *Queen's Law Journal*, 1, 1993, pp. 129 ss.

[47] Ricorda Tania Groppi (*Il Canada dopo l'11 settembre ...*, cit., p. 583, nota 39) come A.R.M. Lower (*in Colony to Nation*, Longmans, Toronto 1946, p. 469) definì il War Mesaures Act del 1914 .

[48] Sul punto si rinvia al già citato saggio di T. Groppi la quale sottolinea come War Mesaures Act sono avvenute alcune delle più grave violazioni dei diritti umani che la storia canadese conosca [...] Esso è stato utilizzato per imporre la censura, sciogliere associazioni socialmente inaccettabili, giustificare in modo retroattivo le azioni dell'esercito durante gli scontri di piazza a Quebec City, introdurre la custodia cautelare, permettere la deportazione di canadesi nati in Canada ma con ascendenze giapponese > (pp. 583-584). Scrive Patricia Peppin (*Emergency Legislation ...*, cit. pp. 129 ss.): . Si veda l'ampia ricostruzione (anche teorica) di C. Margotta, *L'ultimo diritto. Profili storici e teorici della secessione*, Il Mulino 2005.

[49] L. Weinrib, *Terrorism Challenge to the Constitutional Order*, in R. J. Daniels, P. Macklem, K. Roach (a cura di), *The Security of Freedom. Essay on Canada's Anti-terrorism Bill*, University of Toronto Press, Toronto 2001, p. 99.

[50] In questi termini T. Groppi, *La garantie des droits et des libertes au niveau federal et provincial au Canada*, in C. Casonato (a cura di), *The protection of fundamental rights in Europe: lessons form Canada*, Università di Trento, 2004, pp. 75-76. Ugualmente E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti*, cit, la quale osserva come (p. 79). Per una preziosa analisi comparata si rinvia a F. Rosa, *Limiti ai diritti e clausole orizzontali: Canada, Nuova Zelanda, Israele e Sudafrica a confronto*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, 633 ss.

[51] Cfr., per tutti, E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti*, cit., pp.75 ss. e spec. pp. 78 ss. ; sul punto anche G. Gerbasi, *La clausola nonobstant quale strumento per la tutela dei valori delle comunità provinciali*, in G. Rolla (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada. Tra universalità e diversità culturale*, Giuffrè 2000, pp. 135 ss. , e A. Benazzo, *"Notwithstanding clause" e federalismo*, in *Amministrare*, 1-2, 2002, pp. 23 ss.

[52] Ci si riferisce all' Oakes test: *R. v. Oakes*, 1986, 1, RCS, 103 ss. . Cfr. C. Amirante, *I diritti umani tra legislazione e giurisprudenza*, in S. Gambino (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali: Europa e Canada a confronto*, Giuffrè 2004, pp. 161 ss. . Sul punto anche G. Telese, *Le limitazioni al godimento dei diritti fondamentali secondo i principi generali elaborati dalla Corte suprema del Canada*, in G. Rolla (a cura di), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, cit., pp. 91 ss. . Ampiamente, sull'interpretazione della giurisprudenza canadese, AA.VV., *La Corte Dickinson prima e dopo l'adozione della Carta dei diritti e delle libertà. Analisi del concetto di "società libera e democratica"*, in *Quaderni costituzionali*, 3, pp. 467 ss. . Sul ruolo della giurisprudenza canadese e sulla sua evoluzione si rinvia ai contributi di N. Olivetti Rason, *La giurisprudenza della Corte suprema canadese nel 2003*, in *Giur. cost.*, 5, 2004, pp. 3591 ss. (lo stesso autore, sulla stessa rivista, analizza la giurisprudenza canadese nel biennio 2001-2002 e nel 2000) e di E.

Ceccherini, La dottrina canadese in tema di diritti, rispettivamente in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2000; 2, 2003; e 4, 2004.

[53] Lo sottolinea T. Groppi, Le elezioni del 28 giugno 2004 in Canada: un referendum sulla Carta dei diritti e delle libertà?, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2004, pp. 1577 ss. Per l'A. tale clausola . Osserva la Ceccherini come, dal 1982, solo quattro volte le Province abbiano fatto ricorso alla clausola ex art. 33: una volta il Saskatchewan, due volte il Quebec e una volta (l'ultima in totale, nel 1998) l'Alberta (cfr. E. Ceccherini, La codificazione dei diritti, cit., pp. 83-85).

[54] Cfr. T. Groppi, Il Canada dopo l'11 settembre, cit., pp. 577 ss. . L'A. sottolinea come (p. 579).

[55] ... su cui vedi le chiare pagine di L. Codignola, L. Bruti Liberati, Storia del Canada, cit., pp. 695-701.

[56] Fonte: http://canada.justice.gc.ca/en/anti_terr/perspective_page2.html [26 settembre 2005].

[57] Sul tema, diffusamente, C. Bassu, La legislazione antiterrorismo e la limitazione della libertà personale in Canada e negli Stati Uniti, in questo stesso volume, e T. E. Frosini, C. Bassu, La libertà personale nell'emergenza costituzionale, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Giappichelli 2005, pp. 75 ss. . Per una lettura (critica) del Patriot Act 2001, si rinvia a D. Cole, J. X. Dempsey, *Terrorism and the Constitution. Sacrificing Civil Liberties in the Name of National Security*, The New Press, New York, 2002 (2°ed.): per gli Autori il Patriot Act 2001 (p. 158). Ugualmente J. X. Dempsey, *Counterterrorism and the Constitution*, in *Current History*, aprile 2000, 99, pp. 164 ss. . Svolge una interessante comparazione D. Jenkins, In support of Canada's Anti-Terrorism Act: a Comparison of Canadian, British and American Anti-Terrorism Law, in *Saskatchewan Law Review*, 2, 2003, pp. 419 ss.

[58] Così R. Whitaker, Keeping up with the neighbours? Canadian responses to 9/11 in Historical and Comparative Context, in *Osgoode Hall Law Journal*, 32, 2003, pp. 256 ss., come citato in T. Groppi, Il Canada dopo l'11 settembre, cit., p. 588, nota 57.

[59] In questi termini T. Groppi, ult. op. cit., la quale parla di (p. 588).

[60] Mi pare, in tal senso, l'analisi condotta da S. Ceccanti, Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola. Prima e dopo le Twin Towers, Giappichelli 2004, passim.

[61] Sottolinea G. De Vergottini (*Guerra e Costituzione*, cit., pp. 276-277) come . Ugualmente P. A. Capotosti, Le politiche della sicurezza: i nuovi equilibri tra Parlamento e governo, cit., pp. 1-2.

[62] J. C. Paye, *La fin de l'Etat de droit*, Editions La Dispute, 2004, p. 5 (trad. it. *La fine dello Stato di Diritto*, Roma 2005, p. 7).

[63] Siamo in buona compagnia nel fare questa domanda: cfr., precorrendo i tempi, A. Cerri, *Legislazione dell'emergenza, cultura del sospetto, democrazia autoritaria*, in AA.VV., *Intolleranza e società tra cultura e diritto*, Edizioni Sapere 2000, Roma 1990, pp. 145 ss.

[64] Fonte: www.psepc.gc.ca/prg/ns/seccert-en.asp [28 dicembre 2005].

[65] Così, nel corso del dibattito del 16 ottobre 2001 presso la Camera dei Comuni, il Ministro McLellan. Le stesse motivazioni si ritrovano poi nelle relazioni dell'Procuratore generale al Parlamento sull'utilizzo di alcuni strumenti speciali istituiti con l'Anti-Terrorism Bill (fonte: http://canada.justice.gc.ca/en/anti_terr/annualreport.html , 15 agosto 2005; sul punto si veda il successivo par. 2.3) e sono illustrate in R. Morden, Finding the Right Balance, in *Policy Options*, settembre 2002, 23, pp. 45 ss.

[66] Cfr. 37th Parliament of Canada, House of Commons, 1st Session, Hansard, n. 095, October 16, 2001, pp. 3-4 (anche on-line all'indirizzo www.parl.gc.ca).

[67] Come pure evidenziato da S. Amstrong, Does Bill C-36 need a Sunset Clause?, in *Toronto Faculty of Law*, 60, 2002, pp. 73 ss. .

[68] Cfr. Ata - Application under s.83.28 of the Criminal Code (Re), 2004, 2, S.C.R., p. 248.

[69] Il Presidente della Canadian Human Rights Commission nella sua relazione (peraltro molto critica verso il provvedimento) riporta anche l'opinione espressa dallo Human Rights Commissioner nel corso dei lavori parlamentari sul Bill C-36: .

[70] The Special Senate Committee on Bill C-36, First Report, p. 3 (in www.parl.gc.ca).

[71] Sottolinea quest'ultima raccomandazione S. Choudry, Protecting Equality in the Face of Terror: Ethnic and Racial Profil and s.15 of the Charter, in R.J. Daniels, P. Macklem, K. Roach (a cura di), The Security of Freedom, cit., p. 367.

[72] K. Roach, September 11: consequences for Canada, McGill-Queen's University Press 2003, pp. 21 ss. L'Autore osserva, però, come si siano levate voci critiche verso il provvedimento all'interno del governo: così il Ministro della Pesca, Dhaliwal, il Ministro per il Multiculturalismo, Pry, il Commissario per la tutela della privacy, Radwansky, hanno espresso forte contrarietà verso l'insieme degli strumenti repressivi introdotti con l'ATA 2001 (p. 64).

[73] Cfr. 37th Parliament of Canada, House of Commons, 1st Session, Hansard, n. 095, October 16, 2001, pp. 19-20 (anche on-line all'indirizzo www.parl.gc.ca).

[74] Secondo partito nelle elezioni del 1993, in quelle del 2000 è quarto e conta 38 seggi, nel 2004 è ugualmente quarto ma consegue 54 seggi. Fonte: www.elections.ca .

[75] : così la deputata Pierrette Venne, ai Comuni, il 16 ottobre 2001.

[76] P. Venne, Intervento, in 37th Parliament of Canada, House of Commons, 1st Session, Hansard, n. 095, October 16, 2001, pp. 27 (anche on-line all'indirizzo www.parl.gc.ca).

[77] Ivi, p. 31: .

[78] Fonte: www.creativeresistance.ca/toolkut/anti-terrorism-laws.htm [26 settembre 2005] in cui si riporta il commento favorevole al Bill C-36 del deputato liberale Stephen Owen, segretario parlamentare del Ministro della giustizia.

[79] Cfr. The Special Senate Committee on Bill C-36, Second Report, Monday December 10, 2001, p. 1.

[80] Ivi, pp 2-3.

[81] Cfr. 37th Parliament, 1st Session, Senate, Hansard, vol. 139, 75, 29 November 2001, p. 13.

[82] Si rinvia, per tutti, al saggio di T. Groppi, Il Canada dopo l'11 settembre, cit., spec. pp. 594 ss. .

[83] Cfr. J. Miliard, Investigative Hearings under the Anti-Terrorism Act, in University of Toronto Faculty of Law Review, 60, 4, 2002, pp. 79 ss.

[84] T. Groppi, Il Canada dopo l'11 settembre ..., cit., p. 596. Sottolineano il ruolo delle Province nella stesura dell'ATA L. K. Donohoue, J. N. Kayyem, Federalism and the Battle over Counterterrorism Law: State Sovereignty, Criminal Law Enforcement and National Security, in Studies in Conflict and Terrorism, 1-2, 25, 2002, pp. 1 ss.

[85] Fonte: http://www.cba.org/CBA/News/2004_Releases/2004-03-18_antiterror.asp [13 agosto 2005].

[86] K. Roach, September 11: Consequences for Canada, cit., p. 3.

[87] Fonte: www.psepc.gc.ca .

[88] Tale proposta era stata inserita dal Ministro nell' Ethics, Responsibility, Accountability: an Action Plan for Democratic Reform, presentato nel dicembre 2003. Fonte: www.pco.bcp.gc.ca

[89] I risultati, resi pubblici nel marzo 2003, sono contenuti nel documento *Minority Views on the Canadian Anti-Terrorism Act*, scaricabile sul sito <http://canada.justice.ca/en/ps/rs/rep/rr03-4.pdf>.

[90] I risultati sono stati resi pubblici nel marzo 2004 e contenuti nel documento intitolato *Public Views of the Anti-Terrorism Act*.

[91] I risultati sono stati pubblicati a fine marzo 2004 nel documento *The Views of Canadian Scholars on the Impact of the Anti-Terrorism Act* su cui si leggano i commenti di K. Roach, *Should Canadians be Concerned with Canada's Anti-Terrorism Efforts?*, in *Opinion Canada*, 10 marzo 2005, pp. 1-3.

[92] Fonte: www.pco-bcp.gc.ca

[93] Per i curricula dei "magnifici" 15 si veda: www.psepc.gc.ca/prg/ns/ccrs/memccrs-en.asp [28 dicembre 2005].

[94] Per tutti R. J. Daniels, P. Macklem, K. Roach (a cura di), *The Security of Freedom. Essay on Canada's Anti-terrorism Bill*, University of Toronto Press, 2001 oltre ai saggi citati nelle note precedenti ed a quelli contenuti in questo stesso volume.

[95] Per evitare di scandalizzarsi troppo, si ricordi che misure di questo tipo sono ampiamente presenti in molte democrazie costituzionali europee. Senza andare troppo lontano, si pensi alla Costituzione italiana e all'art. 13 laddove si prevede che l'autorità di pubblica sicurezza possa adottare provvedimenti provvisori che devono essere comunicati, entro 48 ore, all'autorità giudiziaria la quale, nelle successive 48 ore, può convalidarli pena la revoca immediata degli stessi.

[96] Così, nel corso del dibattito del 16 ottobre 2001 presso la Camera dei Comuni, il Ministro della Giustizia Anne McLellan. Le stesse motivazioni si ritrovano poi nelle relazioni dell'Procuratore generale al Parlamento sull'utilizzo di alcuni strumenti speciali istituiti con l'Anti-Terrorism Bill (fonte: http://canada.justice.gc.ca/en/anti_terr/annualreport.html, 15 agosto 2005)

[97] Cfr. K. Roach, *September 11: consequences for Canada*, cit., pp. 64-66.

[98] Più volte, in Aula, è risuonato il monito di Montesquieu: (*L'Esprit des lois*, XI, 6).

[99] Così *Vancouver Sun* (Re), 2004, 2, S.C.R., 332. Diffusamente T. Groppi, *Il Canada dopo l'11 settembre ...*, cit., p. 598.

[100] *Annual Report concerning Investigative Hearings and Recognizance with Conditions*, December 24, 2001 - December 23, 2002, section IV, in http://canada.justice.gc.ca/en/anti_terr/annualreport.html [15 agosto 2005] e, con le stesse identiche parole, le relazioni degli anni successivi.

[101] *Annual Report on the use of Arrest without Warrant pursuant to the Anti-Terrorism Act*, 2002, section IV, in www.psepc.gc.ca/publications/national_security/ARC36_2002_e.asp [26 settembre 2005] e, con le stesse identiche parole, nelle relazioni successive.

[102] D. Stuart, *The Anti-Terrorism Bill C-36: an Unnecessary Law and Order Quick Fix that permanently Stains the Canadian Criminal Justice System*, in *National Journal of Constitutional Law*, dicembre 2002, 14, pp. 153 ss. . Ciò conferma, per chi scrive, che non vi era una effettiva necessità tecnico-giuridica dell'ATA quanto politica, (così T. Groppi, ult. op. cit., cit., p. 595).

[103] Fonte: www.cba.org/CBA/News/2005_Releases/PrintHtml.aspx?DocId=65934 [28 dicembre 2005]. In questa occasione la CBA è tornata a chiedere una completa revisione dell'ATA ed in particolare della nozione di "terrorismo" giudicata troppo vaga ed inconsistente.

[104] Montesquieu, *Lettres persanes*, Usbek a Rhedi, XCIII.

[105] La vicenda, dai toni raccapriccianti, è raccontata nei dettagli nel saggio di C. Bassu, *La legislazione antiterrorismo*

..., cit., in questo stesso volume.

[106] Osserva Carla Bassu (ult. op. cit.): .

[107] www.ararcommission.ca .

[108] Cfr. R. Bauman, Democracy and Counter-Terrorism in Canada: Responses After September 11th, paper presentato alla conferenza "Democrazia e terrorismo. Il caso canadese" organizzata dal Centro Studi sul Parlamento della Luiss Guido Carli, Roma, 24 febbraio 2004, p. 2

[109] ... ma non per tutti: cfr. P. Garant, Prevention du terrorisme et principes de justice fondamentale, in D. Daubney, W. Deisman, D. Jutras, E. Mendes, P. Molinari, Terrorism, Law and Democracy: how is Canada changing following September 11 ?, Les Editions Themis, Montreal 2002, pp. 274 ss.

Eppure qualcosa è cambiato, c'è un "bottino" di questa guerra normativa al terrorismo internazionale: 38 organizzazioni transnazionali (tra cui il PKK curdo e il Fronte popolare per la liberazione della Palestina) sono state inserite dal governo nella lista dei "conniventi" terroristi e, di conseguenza, sospettato di terrorismo chiunque abbia o abbia mai avuto rapporti con loro[110]; 1 individuo è stato incriminato in quanto sospetto terrorista e, a fine aprile 2006, è in carcere (si attende, da 12 mesi, la decisione della Corte federale); 1 ordine di interrogatorio obbligatorio ("investigative hearings") è stato richiesto e ottenuto dall'autorità di pubblica sicurezza; 296 transazioni finanziarie sono state bloccate dal FINTRAC perché sospettate di finanziare il terrorismo, per un giro d'affari stimato intorno al miliardo e mezzo di dollari statunitensi[111]; più di 30 milioni di cittadini sono legalmente sorvegliati tramite internet e circuiti satellitari; oltre 30 miliardi di informazioni sono prodotte ogni anno, registrate e trattenute presso archivi segreti del Ministero della Sicurezza.

Se si guarda oltre i confini canadesi, altri "bottini" vengono allo scoperto: negli Stati Uniti[112], in Spagna, in Francia, in Germania, in Svezia[113], in Gran Bretagna, in Russia, in Italia, perfino in alcune ex repubbliche sovietiche, come l'Uzbekistan o il Kazakistan, ovunque sia stata introdotta una nuova legislazione anti-terrorismo[114]. In alcuni Stati il "bottino" è fatto di arresti e condanne; in altri di espulsioni eseguite pur se non convalidate dal giudice o di torture nascoste dietro presunte "extra-territorialità"[115]; in altri ancora di pesanti limitazioni alle libertà fondamentali, tra cui, non ultima, la libertà di espressione e di manifestazione del pensiero[116]. In tutti questi casi, tali azioni sono sempre giustificate dall'esigenza di prevenire i crimini.

Ma la logica funzionale dello Stato di Diritto è diversa da quella del cd. "Stato di prevenzione": il primo si basa sull'affermazione della libertà e dell'autonomia dell'individuo, il secondo sulle idee di sicurezza e di efficienza[117]. Le "reazioni" dello Stato di Diritto a situazioni di crisi sono misurate, dosate e adeguate: determinatezza della legge, principio di proporzionalità dei mezzi, divieto di eccesso sono i pilastri su cui esse si fondano. All'opposto, nello Stato di prevenzione gli strumenti risolutivi di situazioni di crisi sono strumenti di azione e non solo di reazione, richiedono un'attività "proattiva", "operativa" delle forze di polizia; il loro profilo è indeterminato in quanto indeterminati sono i rischi che tali azioni devono prevenire; sono smisurati perché manifestano l'immensità dell'aspirazione ad un ideale irraggiungibile chiamato sicurezza[118].

Lo Stato di prevenzione comincia a mietere, così, la sua prima vittima: lo Stato di Diritto. Esso, infatti, in quanto si avvale di strategie finendo [119].

In questo contesto, "sicurezza" non significa più certezza delle libertà e degli spazi di libertà garantiti dalla legge, ma [120]. La "sicurezza" così intesa è, di conseguenza, concepita come uno stato paradisiaco [121].

Il primo compito di questo nuovo Stato non è più, quindi, assicurare la felicità o il benessere dei cittadini, ma garantire l'invulnerabilità del territorio in cui questi vivono: ma elites s'affrettano a simulare sicurezza creando nuove leggi[122]. Le nuove leggi anti-terrorismo assolvono, così, anche ad una funzione simbolica: purtroppo, però, [123].

Le parole stesse, "sicurezza", "protezione", "libertà", "democrazia" assumono, in questo modo, significati diversi da

quelli originari perché, come diceva il personaggio di Bindolo Rondolo ad Alice, nel romanzo Attraverso lo specchio, seguito di Alice nel paese delle meraviglie, [124].

Sicuri, allora, che non sia cambiato nulla?

Tradizionalmente "occidente" e "libertà" sono considerati un binomio indissolubile. Al termine stesso "occidente", per quanto vago possa essere il suo significato, si riconducono due componenti essenziali: una certa forma di Stato -lo Stato di Diritto costituzionale e democratico-, e una certa forma di società -la "società di mercato"[125]. Le nuove norme anti-terrorismo mettono in crisi entrambi gli elementi. Lo Stato costituzionale di diritto contemporaneo si fonda su quelle che Norberto Bobbio ha chiamato : la libertà personale, la libertà di pensiero, la libertà di riunione, la libertà di associazione[126]. Queste quattro libertà sono, oggi, poste sotto tutela dall'ideologia della "sicurezza" primum bonum da salvaguardare in uno stato d'emergenza planetario e permanente, e perciò come criterio per giustificare ogni genere di limitazione delle libertà fondamentali[127]. Allo stesso modo la "società di mercato" è nuovamente ingolfata di "lacci e laccioli" (secondo la nota definizione di Guido Carli).

Non stupisce, allora, l'aspirazione delle nuove norme anti-terrorismo a limitare non solo i diritti e le libertà presenti ma anche quelle future: il legislatore è consapevole che il catalogo dei diritti non è un blocco monolitico, un figurino immobile e cristallizzato nel tempo, ma un processo in continuo sviluppo evolutivo[128]. Stabilizzando, nell'ordinamento giuridico, nuove norme repressive, il legislatore pone un'ipoteca sul futuro, accettando lo scambio tra libertà e sicurezza[129], con effetti immediati, da un lato, sugli individui, e, dall'altro, sulle manifestazioni della sovranità popolare.

In primo luogo, infatti, la frattura della civiltà dei diritti porta ad espellere dal novero delle "persone" ogni potenziale "sospetto", a privarlo di ogni garanzia e tutela, ad accettare un diffuso regime di sorveglianza e di censura [130]. Il concetto stesso di eguaglianza è messo in crisi. Gli Executive Orders del 2001 emananti dal Presidente Usa all'indomani degli attacchi alle Torri gemelle, al pari degli investigative hearings o dei preventive arrests canadesi, cancellano ogni garanzia processuale per gli stranieri "sospettati" (dallo stesso governo) di essere comunque coinvolti in attività terroristiche: habeas corpus e il diritto a un giusto processo, il principio di eguaglianza e la presunzione d'innocenza. Può essere consegnato a un braccio secolare, e scomparire nell'oscurità e nel silenzio[131].

Si diffonde, in questo modo, una permanente cultura del sospetto. E torna alla mente una storia raccontata da Plutarco nella "Vita di Dionigi": un certo Marsia sognò di tagliare la gola a Dionigi; quest'ultimo, venutolo a sapere, lo condannò a morte, dicendo che non lo avrebbe sognato la notte se non vi avesse pensato durante il giorno. Sull'altare della sicurezza sono così sacrificate le conquiste dell'universalità dei diritti fondamentali. Con (almeno) un paradosso: la natura stessa degli attentati terroristici e del fondamentalismo religioso richiederebbero una risposta che renda palesi i valori e i principi (laici) in nome dei quali è invocato l'uso della forza; e invece così non è, e l'indebolimento di tale sistema valoriale rischia di restituirci un vincitore che ha assunto troppe sembianze dell'avversario[132]. Il segnale così lanciato dai governi che aspirano a difendere (o, peggio, a diffondere) la (propria) democrazia, è inquietante: [133]. Ma uno Stato democratico non può permettersi di degradarsi al livello dei terroristi: esso, all'opposto, dovrebbe [134].

In secondo luogo la frattura della civiltà dei diritti investe i luoghi, le forme, i tempi della manifestazione della sovranità popolare ed in primo luogo i templi in cui essa è rappresentata, i Parlamenti. La curvatura autoritaria produce, automaticamente, una diversa dislocazione del potere di decisione: da luoghi trasparenti come le Assemblee rappresentative, si passa a luoghi sempre meno controllabili democraticamente. Nello "Stato di prevenzione" sono richieste scelte immediate e le espressioni dello Stato costituzionale di Diritto sono giudicate inadeguate a fronteggiare situazioni di crisi[135]. Le democrazie, infatti, richiedono tempo per funzionare perché [136].

Naturalmente i regimi di emergenza, come è stato osservato in premessa, alterano i rapporti tra esecutivo e legislativo; essi producono uno scontato ampliamento dei poteri del primo, confinando il secondo al ruolo di "abilitatore iniziale" e/o "controllore successivo" dell'azione dei governi[137].

Nelle situazioni di crisi dichiarata i Parlamenti riconoscono una piena libertà di manovra al governo, limitandosi al vaglio critico dei propositi o dell'operato dell'esecutivo, richiedendosi, il più delle volte, espliciti voti di autorizzazione soltanto per i casi più gravi[138]. Anche la Costituzione italiana, all'art. 78, stabilendo che spetta alle Camere deliberare lo , conferisce al governo i , intendendo il Parlamento quale e il governo quale [139]. Si ritiene, infatti, che, in casi emergenziali, il governo goda di una sorta di [140].

Questo è, quindi, un dato assodato. Il problema, infatti, è un altro e nasce quando l'emergenza tale non è, quando essa è resa stabile e infinita, attraverso la compiuta e strategica introduzione di norme nell'ordinamento giuridico non definite provvisorie né finalizzate a "superare la crisi", ma, appunto, permanenti. Non c'è bisogno di scomodare Montesquieu per comprendere che, stando così le cose, stiamo assistendo ad una profonda alterazione delle competenze dei tradizionali poteri.

In questo "Stato di prevenzione" sembra non esserci più spazio per lo "Stato di diritto"**[141]**.

Eppure, stando così la situazione, qualcosa si muove: su due fronti.

In primo luogo, le Corti costituzionali non restano silenziose di fronte alla palese violazione dei diritti fondamentali: si pensi alla Corte suprema statunitense che, abbandonando l'insolita e recente "timidezza" verso il governo in carica, con tre sentenze su "prigionieri" detenuti per motivi terroristici, ha lanciato un messaggio (timido ma autorevole) all'amministrazione Bush**[142]**. O all'originale "Suprema Corte" britannica composta dai Law Lords che il 16 dicembre 2004 avevano bocciato alcune parti dell'Anti Terrorism Act del 2001**[143]**.

In secondo luogo (ma solo in ordine temporale), i Parlamenti nazionali reagiscono a questo esproprio forzato di competenze. Dopo una prima fase emotiva, in cui sono rimasti schiacciati dagli eventi e hanno concesso ai governi più del dovuto, ora i Parlamenti sembrano avviati ad una seconda fase, razionale, in cui rigettano le decisioni dei governi, ne chiedono ampie modifiche, ne invocano la provvisorietà. E' accaduto in Francia, in Germania, in Gran Bretagna**[144]**, negli Stati Uniti**[145]**. Emblematico quanto accaduto in quest'ultimo paese: il 16 dicembre 2005 il Congresso ha bocciato il disegno di legge di rinnovo delle disposizioni maggiormente repressive del Patriot Act, deliberando, il 3 febbraio 2006, solo un parziale rinnovo delle stesse per cinque settimane**[146]**, dopo aver, in precedenza, imposto l'obbligo per il Presidente Bush di relazionare ogni tre mesi sull'andamento delle operazioni belliche in Iraq**[147]**.

Gli antichi custodi del diritto (e della ragione), i Parlamenti e le Corti costituzionali, riaffermano in questo modo la propria identità, ponendosi a salvaguardia di quel che resta dello Stato di diritto**[148]**.

A quanti argomentano sul declino dei Parlamenti, deve risponderci, allora, che questo è proprio il tempo dei Parlamenti, che proprio nei momenti emergenziali e, specialmente, nelle fasi ad emergenza permanente**[149]**, tali Assemblee, in quanto luoghi in cui le molteplici comunità sociali sono rappresentate e vi sintetizzano i valori del paese, devono essere vive e vitali, attente scrutatrici dell'operato degli esecutivi, ultimi fortini del costituzionalismo liberale e democratico.

Basta per sperare in tempi migliori?

Se attraverso tragedie sempre più spaventose, scriveva Piero Calamandrei nel 1945, . Anche la libertà, aggiungeva, <è come l'equilibrio atomico: basta che sia infranta in una persona, cioè in un atomo della società, perché da questa frattura infinitesima si sprigiona e si diffonde una forza distruttiva capace di sovvertire il mondo>**[150]**.

La risposta al terrorismo internazionale, se vuole essere efficace e duratura, non può essere arbitrio dei singoli Stati. Né può essere declinata solo in termini di "sicurezza" e "prevenzione", cancellando ogni altro diritto fondamentale, riducendo tutti i problemi che abbiamo dinanzi in problemi di ordine pubblico, trasformando gli abitanti della nostra società in presunti sospetti e presunti colpevoli, ed ignorando la necessità di integrare e tollerare le diversità. Ecco la risposta alla comprensibile insicurezza: non la limitazione dei diritti ma la loro espansione in modo tale da consentire ad una più vasta comunità di sentirsi partecipe e responsabile della creazione del proprio comune futuro.

[110] Fonte: www.psepc.gc.ca/prg/ns/le/cle-en.asp [17 settembre 2005].

[111] Fonte: http://canada.justice.gc.ca/en/anti_terr/faq.html [29 dicembre 2005].

[112] Il bottino statunitense, da solo, è spettrale. Come scrive Stone (G. R. Stone, Libertà civili in tempo di guerra: la prospettiva americana, relazione al convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Bari 17-18 ottobre 2003, tr. it. A. De Petris, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 1). Sul punto J. Weisberg, The Sound of Civil Liberties Evaporating, in Financial Times, 26 gennaio 2006, p. 13, il quale, citando un rapporto del Dipartimento di

Giustizia statunitense (licenziato il 20 gennaio 2006) sugli obiettivi raggiunti nella lotta al terrorismo, osserva: .

[113] Il "bottino" svedese non è meno terribile di quello di altri Stati europei: si pensi a quanto accaduto a due egiziani, residenti legalmente nella capitale svedese, sospettati di terrorismo e arrestati il 18 dicembre 2001. Per loro il ministro dell'interno ha emesso ordine di espulsione e di "rimpatrio" immediato in Egitto (dove sono considerati dissidenti politici ...), affidando alle truppe militari statunitensi il compito di condurre i due nel paese d'origine. Gli agenti americani, però, prima ancora della partenza, nell'ufficio di polizia dell'aeroporto di Stoccolma, hanno denudato i due egiziani, li hanno violentati ripetutamente dopo aver loro legato mani e piedi e averli incappucciati, per poi trascinarli, nudi, sul volo speciale per Il Cairo. Il caso è stato denunciato dalla stampa svedese e, soprattutto, dall'Ombudman parlamentare svedese che ha duramente criticato le autorità di polizia locali per aver tollerato tale (cfr. www.jo.se/page.aspx?MenuId dove è possibile scaricare l'intero Rapporto).

[114] Cfr. P. L. Petrillo, Il ruolo delle seconde Camere in Kazakistan, Tajikistan, Uzbekistan, Afghanistan, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, 2006 (in corso di pubblicazione).

[115] Il riferimento è chiaramente alla terribile prigione che il governo statunitense ha creato a Guantanamo e dove lo stesso governo ha autorizzato e ufficializzato la tortura come necessario strumento di "persuasione" verso i "sospetti terroristi" per testimoniare (o meglio sottoscrivere dichiarazioni eterodirette). Sul punto sono appassionanti (e ampiamente condivise) le pagine di C. Bassu, Guantanamo, la libertà degli Usa, in *Critica liberale*, 116-117, 2005, pp. 147 ss. . Si vedano anche le analisi di H. Schwartz, Il trattamento giuridico dei terroristi internazionali da parte degli Stati Uniti d'America (il quale ricorda le dichiarazioni del portavoce del presidente Usa, datate 7 febbraio 2002, secondo cui) e A. De Petris, Guantanamo: un buco nero nella "terra della libertà", entrambi in www.associazionedeicostituzionalisti.it e di F. Lattanzi, La protezione internazionale della democrazia, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, cit., pp. 13 ss. la quale sottolinea come il caso Guantanamo evidenzia la totale violazione della normativa internazionale, sottolineando come (p. 23). Più in generale, osserva C. Pinelli (Grozio e la dottrina dell'intervento preventivo, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2 aprile 2003) Patriot Act gli Stati Uniti dicono a se stessi e al mondo: siamo in guerra e la combatteremo senza fermarci di fronte a nessuno [...]. E lì, sul piano giuridico, che si consuma la prima frattura fra la potenza globale egemone e il resto del mondo> (p. 2). Da ultimo (in ordine di tempo) si veda R. Dworkin, Corte suprema e garanzie nel trattamento dei terroristi, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2005, pp. 905 ss, il quale sottolinea come (p. 919 - tr. it. di S. Zolotti).

[116] Cfr. S. Ceccanti, D. Tega, La protezione della democrazia dei partiti antisistema: quando un'esigenza può diventare un'ossessione, in A. Di Giovine (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, cit., pp. 37 ss. Svolge un'efficace analisi comparata J. D. Hulsebosch, *Constituting empire: New York and the transformation of constitutionalism in the Atlantic*, University of North Carolina Press 2005, spec. pp. 54 ss. Così per E. Bettinelli (La convivenza costituzionale, in Id. (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Un classico giuridico*, Bur 2006, p. 127) non inevitabile regressione. In effetti è molto diffusa, e purtroppo anche praticata, la convinzione che tale emergenza possa essere contrastata in una dimensione di sovranità nazionale e sospendendo o riducendo, più o meno largamente, i diritti fondamentali> (corsivo dell'Autore).

[117] E. Denninger, Dallo "Stato di Diritto" allo "Stato di prevenzione", in P. Barcellona, A. Carrino (a cura di), *I diritti umani tra politica filosofia e storia*, II, Guida editore, Napoli 2003, p. 73. Così per De Vergottini (Il bilanciamento tra sicurezza e libertà civili nella stagione del terrorismo, in *Centro Studi di Geopolitica Economica*, *Sicurezza: le nuove frontiere*, FrancoAngeli 2005, pp. 106 ss.) (p. 111).

[118] E. Denninger, ult. Op. cit., pp. 75-77.

[119] E. Denninger, *Diritti dell'uomo e legge fondamentale*, Giappichelli, 1998, p. 89. Così per M. Ainis (La prima vittima di Bush, in Id., *La libertà perduta*, Laterza 2003, pp. 90-91) . Parlano di "terrorizzazione" dello Stato di Diritto e della democrazia D. Waxman, *Terrorizing democracies*, in *Washington Quarterly*, 23, 2000 (winter), pp. 127 ss., e Z.E. Mia, *Terrorizing the Rule of Law: Implications of the Anti-Terrorism Act*, in *National Journal of Constitutional Law*, 14, 2002, pp. 125 ss. .

[120] Idem, p. 38.

[121] E. Denninger, Dallo "Stato di Diritto" allo "Stato di prevenzione", cit., p. 77.

- [122] W. Sofsky, *Elemente des terroirs*, in H. Hoffmann, W.F. Schoeller (a cura di), *Wendepunkt* 11 September 2001, cit., p. 33.
- [123] E. Denninger, ult. op. cit., p. 73. L'A. nota, con preoccupazione, come nella legge anti-terrorismo tedesca, approvata il 9 gennaio 2002, la parola "sicurezza" appaia 37 volte, mentre quella "libertà" nessuna.
- [124] ... come ricordato efficacemente da E. Marzo, *Le parole del liberalismo*, in *Critica liberale*, 116-117, 2005, p. 139.
- [125] In questi termini l'appassionante M. Bovero, *Il fantasma della libertà*, in Id. (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Laterza 2004, p. V.
- [126] Il riferimento è, ovviamente, a N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Einaudi 1999, p. 304.
- [127] M. Bovero, ult. op. cit., p. IX.
- [128] Cfr. P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, I, Giappichelli 2002, pp. 3 ss. . Da ultimo si vedano le riflessioni (ampiamente condivise) proposte da G. Rolla, *Diritti universali e relativismo culturale*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2005, pp. 855 ss. .
- [129] ... come mostra chiaramente l'analisi di P. Ceri, *La società vulnerabile. Quale sicurezza, quale libertà*, Laterza 2003, spec. pp. 67 ss. Ugualmente M. Bovero (ult. op. cit.) il quale si sofferma su una considerazione: (pp. IX-X). In tal modo G. Zincone, *USA con cautela*, Donzelli 1995, pp. 31 ss. . Non è un caso che pure negli Usa dottrina autorevole chiede un passo indietro: cfr. R.E. Barnett, *Restoring the Lost Constitution. The Presumption of Liberty*, University Press of California, Columbia and Princeton, 2005. Per De Vergottini (*Guerra e Costituzione*, cit., p. 276) .
- [130] M. Bovero, *La libertà e i diritti di libertà*, in Id., *Quale libertà*, cit., p. 20. Così per A. Cassese (*I diritti umani oggi*, Laterza 2005) (p. 158).
- [131] S. Rodotà, *Libertà personale. Vecchi e nuovi nemici*, in M. Bovero (a cura di), *Quale libertà*, cit., p. 54. Ugualmente osserva F. Lanchester (*Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, s.d., p. 4) . Ciò preoccupa soprattutto se si pensa che, storicamente, (Aristotele, *Politica*, V, 1301, e IV, 1281b).
- [132] Testualmente, S. Rodotà, ult. op. cit, p. 55. Allo stesso modo N. Urbinati, *Universalismo e consenso: la democrazia americana di fronte al terrorismo*, in *Parolechiave*, 29, 2003, p. 49. Invita a considerare i "costi" della M. Volpi (*Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, Giappichelli 2005, p. 19): tale visione, per l'A., ; del resto, aggiunge l'A., .
- [133] F. Lanchester, *Gli Stati Uniti e l'11 settembre 2001*, cit., p. 7. Sulla presunta possibilità di esportare il proprio concetto di democrazia all'estero è stato scritto molto: mi limito a richiamare le parole del premio Nobel A. Sen (*La democrazia degli altri*, Mondadori 2004) secondo il quale (p. 40) e (p. 39). Non si può, tra l'altro, ignorare che nell'ultimo decennio la teoria democratica è divenuta : così J. Dunn, *Western Political Theory in the Face of the Future*, Cambridge University Press 1979, tr. it. *La teoria politica di fronte al futuro*, Feltrinelli 1983, p. 27, per il quale . Osserva N. Bobbio (*I diritti dell'uomo*, oggi (1991), in Id., *L'età dei diritti*, Einaudi 1997, pp. 251 ss.) come la progressiva democratizzazione del sistema internazionale non possa prescindere (p. 254).
- [134] A. Cassese, *I diritti umani oggi*, cit., p. 199: per l'A. (p. 206).
- [135] S. Rodotà, ult. op. cit., p. 56.
- [136] G. Zagrebelsky, *Il "crucifige" e la democrazia*, Einaudi 1995, p. 118. Prosegue l'Autore: .
- [137] G. De Vergottini, *Guerra e costituzione*, Il Mulino 2004, p. 209.
- [138] G. De Vergottini, *Guerra e Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2002, p. 28.
- [139] G. De Vergottini, *Guerra e costituzione*, Il Mulino 2004, p. 230. Lo stesso Autore sottolinea come, in occasione

della partecipazione italiana alla guerra in Afghanistan, nell'ottobre 2001, guerra deliberata dalla Nato di cui l'Italia è parte in forza di un trattato internazionale debitamente ratificato, tra Governo e Parlamento fu il primo a prevalere nelle decisioni senza seguire la procedura ex art. 78 Cost (Id., Guerra e attuazione della Costituzione, in P. Carnevale (a cura di), Guerra e Costituzione, Giappichelli 2004, p. 69). Ugualmente, seppur con sfumature diverse, V. Onida, Guerra, diritto, Costituzione, in Il Mulino, 5, 1999, pp. 958 ss. . Diffusamente G. Marazzita, L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli, Giuffrè 2003 (con ricca bibliografia a cui si rinvia) in cui l'Autore analizza la "fenomenologia" dell'emergenza per poi verificarne le risposte da parte della Costituzione italiana., e C. De Fiores, L'Italia ripudia la guerra? La Costituzione di fronte al nuovo ordine globale, Ediesse, Roma 2002. Ricorda le risoluzioni approvate presso la Camera e il Senato italiani il 9 ottobre 2001, e volte ad impegnare il governo a sostenere tutte le azioni, anche militari, a sostegno degli Stati Uniti e degli altri alleati Nato, parlando di , G. Cevolun, Missioni di Pace, guerra, Costituzioni (Italia, Francia, Germania), in P. Carnevale (a cura di), Guerra e Costituzione, cit., p. 182.

[140] F. Modugno, D. Nocella, Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell'ordinamento italiano, in AA.VV., Scritti in onore di Massimo Severo Giannini, III, Giuffrè 1998, p. 538. Anche Mortati sottolineava come il governo, per le sue caratteristiche, fosse naturalmente idoneo ad affrontare l'emergenza, meglio del Parlamento: cfr. C. Mortati, La Costituzione dello Stato e le garanzie costituzionali, Edizioni ricerche, Roma 1965, p. 90. Ugualmente per la Corte costituzionale: si veda, in particolare, la sentenza n. 15 del 1982.

[141] Osserva G. M. Flick (Le sfide della sicurezza e della solidarietà e il ruolo dell'Europa, Conferenza tenuta alla Luiss Guido Carli, 21 marzo 2005) che (pp. 7-8 del dattiloscritto consegnato dall'Autore).

[142] Ci riferiamo alle sentenze Hamdi v. Rumsfeld e Rumsfeld v. Padilla (relative a cittadini americani detenuti in base militari su territorio Usa) e Rasul v. Bush (riunito con Al Odah v. Usa, relative a stranieri detenuti nella base americana di Guantanamo). Cfr. F. Lanchester, La Corte Suprema e l'emergenza, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 6 settembre 2004: l'A. sottolinea come le Corti, con tempi (p. 7). Sul punto R. Dworking, Corte suprema e garanzie nel trattamento dei terroristi, cit., spec. pp. 906 ss. . Analizzano, con riferimenti preziosi, i diversi casi T. E. Frosini, C. Bassu, La libertà personale nell'emergenza costituzionale, cit., spec. pp. 91 ss. Ugualmente A. De Petris, Guantanamo: un buco nero nella terra della libertà, cit., e spec. pp. 21 del dattiloscritto. C'è da osservare, per inciso, che tale giurisprudenza "garantista" della Corte suprema statunitense non è nuova: si ricordi, quanto meno, la sentenza Ex Parte Milligan con cui, nel 1866, un anno dopo la conclusione della guerra civile, la Corte stabilì che Lincoln aveva ecceduto la sua autorità costituzionale in quanto il Presidente non poteva sospendere il diritto di habeas corpus nemmeno in tempo di guerra. Per la Corte Suprema, infatti, (Ex Parte Milligan, 4 Wall. (71 US), 2, 1866). Sottolinea la "reazione" del potere giudiziario in senso lato M. R. Ferrarese, Lo stato di eccezione nella globalizzazione, in Dem. e dir., 2, 2004, pp. 145 ss. .

[143] Cfr. diffusamente C. Bassu, La Camera dei Lords giudica illegittima la legislazione britannica anti-terrorismo, in www.associazionedeicostituzionalisti.it [22 febbraio 2005].

[144] Cfr. C. Bassu, P. L. Petrillo, Gran Bretagna tra sicurezza e limitazioni alla libertà, in Queste istituzioni, 135, 2005, pp. 10 ss. Per la cronaca degli eventi parlamentari che hanno (s)coinvolto il governo Blair e il suo Anti-terrorism Bill si leggano, tra l'altro, gli articoli di P. Wintour, Counter-terrorism Strategy Comes Under Fire, in The Guardian, 24 ottobre 2005, p. 11, e J. Blitz, Counter-terrorism Policy. Defeat Signals Blair's Political Mortality, in Financial Times, 10 novembre 2005, p. 4. Da ultimo si leggano le condivisibili proposte di A. Lord Carline, We Need New Terror Laws, in The Guardian, 21 dicembre 2005, p. 14-15. Sottolinea l'auspicato "risveglio" parlamentare (con riferimento al caso italiano) A. Casu, Democrazia e sicurezza. L'istituzione parlamentare e le sfide del nuovo scenario internazionale, Rubbettino 2005, pp. 37 ss.

[145] ... in occasione del rifinanziamento delle "campagne" militari in Iraq e Afghanistan e, soprattutto, della riapprovazione del Patriot Act: cfr. R. Feingold, J. Sununu, Patriot Act Reform. Protecting Liberty, in International Herald Tribune, 10 novembre 2005, p. 9; C. Mezzanotte, Usa: il rinnovo del Patriot Act, in www.forumcostituzionale.it/telescopio2.htm (il quale, dopo aver ripercorso la cronaca dei lavori parlamentari in vista del rinnovo del Patriot Act, dichiarava di sperare); P. Gambale, Stati Uniti. La Camera dei rappresentanti proroga l'efficacia temporale del Patriot Act, in Palomar, 23, ottobre 2005, www.unisi.it/comparato; soprattutto si veda la preziosa analisi di C. Bassu, Il ruolo del Congresso degli Stati Uniti nella lotta al terrorismo, in Rassegna parlamentare, 1, 2006 (in corso di pubblicazione).

[146] Come scrive la Bassu, il Congresso Usa ha perso il mostrato con l'approvazione del Patriot Act nel 2001, per tornare ad essere , rivendicando quelle prerogative già concesse al governo nel momento di massima crisi (C. Bassu, ult. op. cit., p. 7 e p. 11 del dattiloscritto).

[147] La risoluzione citata è stata approvata, a larghissima maggioranza, dal Senato statunitense il 15 novembre 2005.

[148] : C. Decaro, La best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti, cit., p. 685. Osserva G. De Vergottini (Guerra e Costituzione, cit., p. 277) come .

[149] Come scrive P. Carnevale (Emergenza bellica e sospensione dei diritti costituzionalmente garantiti, cit., p. 4527) ad imis ogni possibile riflessione giuridica>.

[150] P. Calamandrei, L'avvenire dei diritti di libertà (1945), in Id., Opere giuridiche, III, Napoli 1968, p. 210. Osserva E. Bettinelli (La convivenza costituzionale, cit., pp. 127 ss.) che, per le sue caratteristiche, il terrorismo di questi ultimi anni poiché i suoi effetti travalicano i confini statali; per questo (p. 128). Così C. Decaro, ult. op. cit., pp.687-688 secondo la quale . Diventa essenziale, allora, l'affermazione della dimensione parlamentare delle organizzazioni internazionali (v. C. Decaro, Appunti su alcune forme di coordinamento parlamentare a proposito del ripensare lo Stato, in S. Labriola (a cura di), Ripensare lo Stato, Giuffrè 2003, spec. p. 290). In termini che mi sembrano simili U. Allegretti, Diritti e Stato nella mondializzazione, Città Aperta, Troina 2002, passim e, soprattutto, A. Manzella, Il Parlamento federatore, cit., per il quale (p.47); secondo la stessa impostazione N. Lupo, Le funzioni dei Parlamenti contemporanei tra crisi della funzione legislativa e multifunzionalità dei procedimenti parlamentari, in www.cahiers.org [10 gennaio 2004], e G. Rivosecchi, Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi, in *Rass. parl.*, 2, 2003, pp. 499 ss. . Per tutti si veda G. Lombardi, Fondamento dei diritti e forme sopranazionali di tutela, in S. Labriola (a cura di), Ripensare lo Stato, cit., pp. 355 ss.