



Stati Uniti. Estesa sino al 2015 l'efficacia del *Patriot Act* tra crescenti critiche circa la possibile violazione di diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione

di *Gianluca Gentili*

Il 26 maggio 2011, il Presidente degli Stati Uniti Barak Obama ha apposto la propria firma di ratifica al provvedimento di estensione del controverso [USA Patriot Act](#), la legge federale strumento primario di lotta al terrorismo, approvata nel suo impianto originario dall'Amministrazione Bush il 26 ottobre 2001, all'indomani degli attacchi terroristici dell'11 settembre.

Il disegno di legge recentemente approvato estende sino al 1 giugno 2015 l'efficacia delle controverse disposizioni contenute nel Titolo II del *Patriot Act* (*Enhanced Surveillance Procedure*) ed in una legge collegata (il [Foreign Intelligence Surveillance Act](#) (FISA) del 1978), le uniche soggette a possibile decadenza all'interno dell'*Act*. La firma di ratifica conclude un procedimento che ha visto il Partito Repubblicano e quello Democratico divisi, anche al proprio interno, sull'opportunità di rinnovo e sulla costituzionalità degli ampi poteri inquirenti concessi all'Esecutivo dalle disposizioni in oggetto. In particolare, le correnti liberali all'interno dei due partiti hanno posto in essere un'insolita coalizione volta ad impedire il rinnovo delle disposizioni la cui decadenza era prevista proprio per il 26 maggio 2011.

Le concitate sessioni finali di voto del Congresso, che hanno portato all'approvazione dell'estensione temporale, hanno avuto luogo nella stessa giornata del 26 maggio, a distanza di un'ora dall'altra, quando, prima il Senato e poi la Camera dei rappresentanti, hanno dato il via libera al rinnovo. In entrambi i casi, decisivi per l'approvazione del [Patriot Sunsets Extension Act of 2011](#) sono stati i voti dei membri del Congresso espressione dell'ala conservatrice del Partito Repubblicano, avversari politici dell'attuale Amministrazione Obama. In particolare, l'[approvazione](#) al Senato federale è avvenuta con 72 voti favorevoli (di cui 30 democratici e 41 repubblicani) e 23 contrari (18 democratici e 5 repubblicani); mentre l'[approvazione](#) alla Camera dei rappresentati è stata raggiunta con una maggioranza di 250 voti favorevoli (di cui solo 54 democratici e ben 196 repubblicani) e 153 contrari (di cui 122 democratici e 31 repubblicani).

Successivamente allo [Statement of Administration Policy](#), emanato dall'Amministrazione Obama agli inizi di febbraio 2011, in cui si raccomandava l'estensione delle disposizioni transitorie del *Patriot Act* per un periodo di tre anni, il 19 maggio 2011 un accordo in tal senso era stato raggiunto tra il *leader* del partito di maggioranza al Senato – il senatore democratico Harry Reid –, quello della minoranza – il senatore repubblicano Mitch McConnell –, ed il Presidente della Camera bassa – il deputato repubblicano John Boehner –, anche in considerazione della lettera inviata al Congresso dai Direttori dell'FBI e della CIA, in cui questi avevano sottolineato i pericoli per la sicurezza nazionale insiti in un'eventuale mancato rinnovo delle disposizioni in scadenza. L'accordo, tuttavia, si è dovuto confrontare con la pervicace ostruzione parlamentare posta in essere da un singolo senatore repubblicano, Rand Paul, tramite la pratica del c.d. *filibuster*, che ha ritardato la votazione sul disegno di legge di estensione sino all'ultimo giorno utile. Scopo del senatore Paul, rimasto tuttavia inascoltato, era quello di ottenere l'esclusione dei registri dei possessori di armi da fuoco dalla lista dei documenti a cui la polizia federale può accedere in base alla sezione 215 del *Patriot Act*.

La stessa modalità con cui si è svolta la necessaria fase finale di ratifica del disegno di legge, presenta caratteri di originalità rispetto alla prassi invalsa in passato per analoghi provvedimenti. Trovandosi in Francia per partecipare alle riunioni del G-8 al momento dell'approvazione del provvedimento di estensione da parte del

Congresso, il Presidente Obama ha infatti concesso il proprio viatico alla ratifica nelle primissime ore del mattino di venerdì 27 maggio (orario francese), prima che le suddette disposizioni perdessero di efficacia allo scoccare della mezzanotte di giovedì 26 maggio, orario della costa orientale statunitense. Inedito, nella pratica presidenziale statunitense relativa ad atti di tale rilevanza, anche lo strumento utilizzato per la ratifica: una “*autopen*”, che ha consentito l’apposizione della firma di ratifica tramite un dispositivo meccanico sito a Washington, DC, una volta ricevuto l’assenso dal Presidente Obama dalla cittadina di Deauville, Francia, ove questi si trovava.

Entrato in vigore il 26 ottobre 2001, con la ratifica da parte del Presidente George W. Bush Jr., il *Patriot Act* rappresenta, storicamente, la risposta giuridica all’attacco terroristico avvenuto il 9 settembre 2001. Nonostante alcune limitate modifiche, l’impianto originario dello *USA Patriot* – un acronimo di dieci lettere dell’espressione «Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001» – è rimasto sostanzialmente invariato nel corso dei quasi dieci anni di vigenza.

Come anticipato, il testo dell’*Act* risulta costituito sia da disposizioni ad efficacia permanente (quelle contenute nei Titoli I e dal III al X, circa l’intensificazione delle attività di sicurezza nazionale, la lotta al riciclaggio di denaro, la protezione delle frontiere, la tutela delle vittime del terrorismo e l’introduzione di nuove figure di reato connesse ad atti di terrorismo), che da disposizioni le quali, per l’accentuato grado di invasività nella sfera privata dei cittadini e per la possibilità di abuso da parte del Governo che le caratterizza, si è preferito sottoporre ad un regime di vigenza temporanea, con possibilità di estensione periodica, previa valutazione di opportunità da parte del Parlamento. Sempre al Congresso, in sede di voto, spetta inoltre decidere anche la durata dell’eventuale estensione temporale. Queste ultime disposizioni, contenute nel Titolo II (*Enhanced Surveillance Procedure*) ed in una legge collegata al *Patriot Act* (il *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) del 1978), costituiscono appunto le misure la cui validità è stata estesa dal Congresso nella sessione del 26 maggio 2011. In precedenza, l’efficacia di queste stesse disposizioni, senza alcuna sostanziale modifica, era già stata estesa nel 2005, 2006, 2010 e, infine,

nel febbraio 2011. Nell'ottica del legislatore statunitense, l'ultima, breve estensione concessa (dal 17 febbraio al 26 maggio 2011), avrebbe dovuto essere preordinata all'introduzione di emendamenti in senso garantista a parziale modifica delle problematiche disposizioni del Titolo II, recependo così le istanze in tal senso provenienti dalle associazioni a difesa dei diritti civili.

Tra le disposizioni transitorie del Titolo II, tre sono le sezioni che risultano più controverse e di problematica ricostruzione, a causa delle possibilità che offrono di abuso dei poteri inquirenti conferiti all'F.B.I. e di possibili violazioni del divieto di «unreasonable searches and seizures» (ingiustificate perquisizioni e confische) di cui al IV Emendamento:

a) La sezione 206 del *Patriot Act* sulla c.d. intercettazione mobile (*roving wiretap*), che prevede la possibilità per la polizia federale di porre in essere attività di intercettazione che “seguono” il sospetto terrorista qualora questi cambi apparecchio telefonico (fisso o mobile). Mentre negli ordinari casi di intercettazione è infatti necessaria una autorizzazione *ex novo* per ogni nuovo apparecchio telefonico utilizzato dal sospettato, nei casi di cui la sezione 206, agli agenti federali è concesso richiedere un'unica autorizzazione che “segue” il soggetto indagato, e che prescinde dal numero di apparecchi telefonici da questi utilizzati.

b) La sezione 215 del *Patriot Act*, c.d. *library records provision*, in base alla quale gli agenti federali possono ottenere l'accesso e procedere a sequestro di archivi, registri commerciali, cartelle cliniche, dichiarazioni dei redditi, richieste di porto d'armi ed in generale banche dati di proprietà di attività commerciali, ospedali, istituti di credito, *internet providers* ed analoghe organizzazioni, con riferimento a soggetti sospettati di attività terroristiche. In questo caso, l'aspetto controverso è costituito dal fatto che gli inquirenti non sono tenuti a dimostrare che i materiali richiesti siano collegati ad un'indagine antiterroristica. Inoltre, questo tipo di richieste sono solitamente accompagnate da c.d. *gag orders* (letteralmente “ordini bavaglio”), che fanno divieto al destinatario dell'ordine di fare menzione con alcuno della richiesta stessa, ovvero di proporle impugnazione.

c) La sezione 6001 dell'*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*, che ha parzialmente [modificato](#) il [Foreign Intelligence Surveillance Act](#) (FISA) del 1978 al fine di consentire la sorveglianza di stranieri sospettati di attività estremistiche che

agiscono in modo indipendente rispetto a gruppi terroristici (i c.d. *lone wolves*, lupi solitari). Nonostante l'ampia formulazione testuale faccia propendere per l'incostituzionalità, la disposizione non è mai stata utilizzata, sollevando dubbi circa la reale necessità del suo rinnovo.

Ulteriori critiche si sono concentrate anche sulle garanzie giurisdizionali che si accompagnano a queste disposizioni. Infatti, seppure all'esercizio di questi poteri inquirenti si accompagni una riserva di giurisdizione, questa assume caratteri così peculiari da incidere – di fatto – sull'effettività di tale garanzia. L'analisi della richiesta e l'eventuale autorizzazione all'applicazione di queste misure sono infatti di esclusiva competenza della c.d. "*FISA Court*", un organo giurisdizionale costituito da undici giudici, nominati dal Presidente della Corte suprema degli Stati Uniti per un periodo, non rinnovabile, di sette anni, i quali siedono come giudici monocratici. In particolare, la *FISA Court* è una corte "segreta", le cui udienze si svolgono a porte chiuse, ed i cui verbali di udienza, seppure esistenti, sono segreti. Inoltre, i procedimenti sono solo *ex parte*, senza contraddittorio, potendo la Corte valutare solo prove introdotte dal Dipartimento della Giustizia. Contro tale Corte è ammesso appello soltanto presso la Corte FISA di appello, le cui regole di procedura presentano analoghi caratteri di segretezza ed assenza di contraddittorio.

Inoltre, in numerose circostanze (fonti governative parlano di circa 50.000 casi l'anno), la garanzia della riserva di giurisdizione viene a mancare nella sua interezza, come nei casi in cui la polizia federale emana c.d. *National Security Letters*, ordini amministrativi (*administrative subpoenas*) che consentono agli agenti federali, nei casi di applicazione della sezione 215, di porre sotto sequestro archivi privati senza necessità di preventiva (o successiva) autorizzazione da parte di un organo giurisdizionale. Anche questi ordini sono accompagnati dai *gag orders* di cui sopra.

Nonostante le intenzioni e gli auspici manifestati dal Congresso statunitense nel febbraio 2011, ogni tentativo di modifica in senso garantista delle disposizioni del Titolo II del *Patriot Act* nei mesi che hanno preceduto il voto del 26 maggio è risultato inefficace. Le disposizioni sono state pertanto riapprovate nella loro versione originale.

Nell'anno in cui ricorre il decimo anniversario dell'attentato alle Torri Gemelle dell'11 settembre, il dibattito pubblico sul *Patriot Act* negli Stati Uniti si caratterizza per una forte polarizzazione e per un atteggiamento ambivalente tenuto dalla stessa Amministrazione Obama. Nel corso del tempo, il *Patriot Act*, da emblema legale della lotta al terrorismo è divenuto anche il simbolo della possibile progressiva erosione delle libertà civili contenute nel *Bill of Rights* statunitense. Su di esso si confrontano opposte visioni che vedono, da una parte, i democratici richiedere non solo un'estensione temporalmente limitata delle più controverse disposizioni transitorie, ma anche un maggiore controllo da parte del Congresso sull'uso che di queste viene fatto; dall'altra, i repubblicani, che si dichiarano invece a favore di una codificazione permanente di queste disposizioni senza alcun vincolo temporale. Un atteggiamento polarizzato che rispecchia il sentire dei cittadini americani. Secondo un [sondaggio](#) svolto dal Pew Research Center nel febbraio 2011, infatti, ben il 34% dei cittadini statunitensi considera il provvedimento «eccessivo e [...] una minaccia alle libertà civili» («it goes too far and poses threat to civil liberty»), mentre il 42% del campione lo considera «uno strumento necessario di ausilio al governo nella ricerca dei terroristi» («a necessary tool that helps the government find terrorists») (nel 2006, le percentuali erano addirittura, rispettivamente, al 38% e 39%). Lo stesso Presidente Obama, dopo aver duramente criticato il *Patriot Act* durante la campagna elettorale, una volta insediato, ne ha progressivamente sostenuto l'estensione dell'efficacia a fini di salvaguardia della continuità e dell'efficacia nell'azione di prevenzione al terrorismo svolta dall'Esecutivo.

A destare ulteriori critiche e preoccupazioni è infine la recente affermazione, posta in essere durante il dibattito che ha preceduto la votazione parlamentare del 26 maggio 2011 da parte dei senatori democratici Ron Wyden e Mark Udall, entrambi membri della Commissione parlamentare sui servizi segreti, di una possibile, invalsa, interpretazione (ed applicazione) alternativa e segreta delle più controverse disposizioni del *Patriot Act* (in particolare della sezione 215) da parte delle Amministrazioni succedutesi sin dall'approvazione del testo nel 2001. Un'interpretazione che, secondo i due senatori, divergerebbe dal senso letterale del testo e andrebbe nella direzione di restringere ulteriormente le libertà civili dei cittadini americani, attribuendo ulteriori e più pervasivi poteri di sorveglianza al *Federal Bureau of Investigation*.

Come anticipato, ad essere sottoposto a tensione è soprattutto il divieto contenuto nel IV Emendamento nei confronti delle «unreasonable searches and seizures», manifestazione di uno dei più fondamentali diritti della tradizione anglo-americana. I cittadini americani si interrogano sui possibili effetti di una riautorizzazione tralatizia del *Patriot Act* sul sistema generale di garanzie costituzionali, anche alla luce della consapevolezza che, nella storia costituzionale degli Stati Uniti, eccezioni ai diritti fondamentali introdotte in modo temporaneo a disciplina di casi speciali, sono occasionalmente divenute, nel tempo, diritto applicabile alla generalità dei cittadini. A memento di questa accidentale involuzione del sistema di garanzie, alla vigilia di questo importante voto di riautorizzazione, numerosi mass media statunitensi hanno riportato il monito pronunciato dal giudice federale Robert H. Jackson nel 1949, al tempo Procuratore generale per gli Stati Uniti al processo di Norimberga: «le perquisizioni e confische che non siano soggette a controllo alcuno, rappresentano una delle armi più efficaci nell'arsenale di ogni governo arbitrario. Tra le possibili privazioni dei diritti, nessuna è così efficace nell'intimidire la popolazione, abbattere lo spirito dell'individuo ed instillare terrore in ogni cuore» («Uncontrolled search and seizure is one of the first and most effective weapons in the arsenal of every arbitrary government. Among deprivations of rights, none is so effective in cowering a population, crushing the spirit of the individual and putting terror in every heart»).