



Conclusioni *

di Beatrice I. Bonafè **

Nel quadro della lotta al terrorismo internazionale, sicurezza e libertà possono essere visti come interessi antitetici. Questo è il presupposto comune da cui muovono indistintamente i diversi contributi che vanno a comporre le tre sessioni – di diritto costituzionale, di diritto penale e di diritto internazionale – del workshop tenutosi a Palermo il 26 e 27 settembre 2016 e intitolato *Sicurezza e libertà: nuovi paradossi democratici nella lotta al terrorismo*.

Da un lato, la lotta al terrorismo internazionale corrisponde a un'esigenza essenziale di sicurezza delle comunità che nel loro complesso ne sono o possono esserne vittima. D'altro lato, le misure adottate per contrastare il fenomeno terroristico internazionale implicano limitazioni, a volte significative, delle libertà individuali che allo stesso tempo sono alla base di ogni comunità democratica. Le misure volte ad assicurare la

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento conclusivo del workshop internazionale *Sicurezza e libertà: nuovi paradossi democratici nella lotta al terrorismo internazionale* (Palermo, 26-27 settembre 2016). Contributo su invito.

** Professoressa associata di Diritto internazionale presso l'Università di Roma «La Sapienza» - Dipartimento di Scienze politiche.



sicurezza di tali comunità rischiano pertanto di mettere in pericolo proprio quelle libertà che il terrorismo vuole minacciare. Il principale paradosso che ne deriva può essere efficacemente descritto ricorrendo alle parole di un romanziere contemporaneo:

le choix de l'homme n'est pas entre ce qu'il croit le Bien ou le Mal – ce serait simple et définitif – mais entre le Bien et un autre Bien, entre deux valeurs essentielles, qui tout à coup, par une sinistre facétie du destin se trouvent en contradiction. Il faut choisir. Et en choisissant un Bien on renie l'autre [...] (Schoendoerffer 2012, 83).

Se la letteratura fa risaltare i paradossi cui l'uomo è confrontato, la prospettiva del giurista appare come sostanzialmente tesa a evitare di operare una scelta così radicale. Benché una scelta appaia in fondo inevitabile, l'ordinamento giuridico dovrebbe essere in grado di prendere in considerazione i due "beni" occasionalmente contrapposti e gli strumenti giuridici si riveleranno efficaci se sono effettivamente in grado di dare espressione e forma a tali interessi contrapposti per assicurarne una sintesi quanto più armoniosa.

Il paradosso "democratico" messo in luce dai diversi contributi al workshop dedicato alla lotta al terrorismo traduce l'esigenza di proteggere contemporaneamente un interesse collettivo e contrapposti interessi individuali altrettanto meritevoli di tutela. La medesima circostanza caratterizza la protezione di tanti altri interessi generali che implicano il sacrificio più o meno circoscritto di interessi puramente individuali.

Non stupisce allora che gli approfondimenti, nelle tre sessioni dell'incontro, si concentrino in maniera ricorrente su aspetti comuni che, seppur con enfasi diverse, mettono in luce tre aspetti principali:



l'opposizione tra la normalità e l'eccezione costituita dal fenomeno terroristico, la scelta degli strumenti normativi più appropriati a far fronte all'emergenza terroristica e l'importanza fondamentale degli strumenti normativi che possano assicurare il bilanciamento tra i diversi interessi che devono essere protetti in tale contesto particolare.

Il primo aspetto concerne la necessità astratta di "normalizzare" l'eccezione. Che il terrorismo internazionale sia percepito come un fenomeno "eccezionale" non sembra smentito dal numero ahimè crescente di attacchi che si sono verificati negli ultimi anni né dalla crescente attenzione che il fenomeno ha attirato. Per poter far fronte a simili circostanze occorre che l'ordinamento giuridico, sia esso nazionale o internazionale, predisponga norme e misure atte a prevenire, contrastare e reprimere simili atti. Altrimenti, il rischio è che il terrorismo rimanga una categoria d'eccezione e pertanto che la reazione agli atti terroristici operi in un vuoto normativo dove non trovano applicazione le garanzie minime delle libertà individuali offerte dall'ordinamento (v. in generale Meccarelli, Palchetti, Sotis 2011). Guantanamo non ne è che un esempio. La disciplina dell'eccezione diventa allora una condizione indispensabile affinché sia definito un quadro giuridico completo degli interventi che tale "eccezione" detta.

Più nel dettaglio, i rischi di abuso che presenta l'adozione di misure volte a contrastare il terrorismo internazionale sono richiamati in maniera trasversale nelle relazioni che affrontano la questione dal punto di vista del diritto costituzionale, penale e internazionale¹. Un particolare

¹ Così le relazioni della prof.ssa Lorello, del dott. Trogu, delle dott.sse Carpanelli e Lazzerini e del dott. Saluzzo e le conclusioni del dott. Maestri e del dott. Ferrara.



esempio di disciplina interna dello stato d'eccezione è fornito dall'ordinamento spagnolo, oggetto di studio nell'ambito sia della sessione di diritto costituzionale sia quella di diritto penale². Sul piano internazionale, l'esigenza di "normalizzazione" degli stati d'emergenza si traduce, nelle convenzioni internazionali sui diritti umani, in precisi obblighi per gli Stati che intendano sospendere il rispetto di alcuni diritti fondamentali. Così le clausole di deroga alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo o al Patto sui diritti civili e politici sanciscono la possibilità di limitare le garanzie individuali ma al tempo stesso dettano una serie di condizioni che devono essere rispettate e in particolare indicano quali diritti vadano considerati inderogabili³.

Il secondo aspetto riguarda la scelta dello strumento normativo più appropriato a disciplinare una situazione di emergenza come il terrorismo internazionale. Nella prospettiva del diritto interno, il dibattito concerne innanzitutto la scelta tra strumenti della legislazione ordinaria e misure invece di legislazione straordinaria. Da una parte, si mette in luce come lo strumento ordinario rischi di trasformare la disciplina dettata da una circostanza eccezionale in una limitazione permanente delle garanzie individuali⁴. Dall'altra parte, affidare la reazione al terrorismo internazionale esclusivamente a misure di urgenza legate all'eccezionalità del fenomeno può dar luogo a conflitti normativi e difficoltà di coordina-

² Si vedano rispettivamente le relazioni della dott.ssa Lo Presti e della dott.ssa Corral Maraver.

³ Questa particolare disciplina è esaminata nella relazione della dott.ssa Salerno.

⁴ In questo senso la relazione della prof.ssa Lorello.



mento di tale disciplina con le garanzie fondamentali, rendendo in ultima analisi il quadro normativo complessivo frammentato e disorganico⁵.

L'impatto delle misure antiterrorismo sulle garanzie individuali appare rilevante in alcuni ambiti oggetto di analisi specifiche. In ambito penale, conseguenze che destano preoccupazione si avvertono sull'intera gamma del diritto sostanziale, le misure di prevenzione, il diritto processuale e il diritto penitenziario⁶. La protezione dei dati personali rappresenta un altro settore nel quale le misure della lotta al terrorismo possono avere un impatto significativo sui diritti individuali come emerge sia nella prospettiva penalistica⁷ sia in quella internazionalistica⁸.

Dal punto di vista del diritto internazione, dove la funzione normativa non è accentrata e l'esecuzione degli obblighi internazionali è sostanzialmente rimessa agli Stati, la discussione sulla scelta dello strumento normativo più appropriato e più garantista solleva questioni peculiari. Due emergono dalle analisi presentate. Da un lato, le misure internazionali della lotta al terrorismo sono adottate nel quadro di diverse sedi istituzionali, siano esse universali o regionali, per dover poi essere recepite negli ordinamenti dei rispettivi Stati membri. Questo solleva delicati problemi di adattamento con la conseguenza che le varie discipline del fenomeno possono risultare divergenti. La preoccupazione maggiore al

⁵ Si vedano in proposito le relazioni della dott.ssa Corral Maraver e, in merito al caso spagnolo, della dott.ssa Lo Presti.

⁶ Si veda la relazione del dott. Trogu.

⁷ Si veda la relazione della dott.ssa Barone.

⁸ Si veda la relazione del dott. Saluzzo.



riguardo è di garantire che nei diversi ordinamenti nazionali le misure antiterrorismo ricevano un'applicazione coerente e uniforme⁹.

D'altro canto, nell'ordinamento internazionale dove la produzione di norme generali (non scritte) ha carattere diffuso e il diritto scritto ha fondamento pattizio, l'adozione di simili misure è spesso opera di un organo di natura politica – si pensi *in primis* al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite – che è tipicamente sottratto a un controllo giurisdizionale accentrato. Pertanto, si rileva in primo luogo l'assenza, in determinati settori, di norme generali e vincolanti¹⁰. Inoltre, le misure anti-terrorismo sono oggetto di un vivo dibattito proprio a causa del loro impatto sulle libertà fondamentali dei soggetti privati che ne sono destinatari. Peraltro, un dialogo pare essersi instaurato tra organi politici e organi giurisdizionali "esterni"¹¹. Se siamo ancora lontani da un giudizio di piena conformità, tale dialogo ha portato a un progressivo miglioramento nella tutela delle garanzie individuali, che erano passate in secondo piano rispetto alla lotta al terrorismo internazionale, attraverso la riforma del meccanismo istituzionale di definizione delle sanzioni individuali del Consiglio di sicurezza.

Da ultimo, va segnalato l'aspetto centrale sottolineato da quasi tutti i contributi e che sembra offrire lo strumento giuridico se non perfetto quantomeno privilegiato per tutelare al tempo stesso libertà fondamentali ed esigenze di sicurezza. Il bilanciamento effettuato per il tramite del controllo giurisdizionale sembra in grado di realizzare un effettivo con-

⁹ Si veda in particolare la relazione della dott.ssa Corral Maraver.

¹⁰ Al riguardo si veda la relazione congiunta delle dott.sse Carpanelli e Lazzarini.

¹¹ Si veda la relazione della dott.ssa Candelmo.



temperamento di questi “beni” contrapposti. Tale bilanciamento costituisce anche l’aspetto più concreto dell’analisi poiché offre uno strumento generale che però può essere adattato all’esame caso per caso delle particolari circostanze nelle quali libertà e sicurezza si oppongono.

Nel diritto interno, il bilanciamento tra esigenze di sicurezza e libertà fondamentali è realizzato attraverso il controllo delle corti costituzionali¹² che fungono da guardiane della separazione dei poteri e dei valori costituzionali fondamentali. La misura anti-terrorismo sospettata di essere in conflitto con le libertà fondamentali verrà vagliata alla luce della legittimità del suo scopo e della proporzionalità rispetto all’obiettivo perseguito. Posta la legittimità delle esigenze di sicurezza nazionale, il principio di proporzionalità diventa essenziale nella composizione dei divergenti interessi in gioco¹³.

La medesima metodologia è comunemente adottata da alcuni giudici internazionali, in particolare quelli regionali, quali la Corte europea dei diritti dell’uomo, oggetto di specifici approfondimenti nella sessione penalistica¹⁴ e in quella dedicata al diritto internazionale¹⁵. Va però ricordato che nell’ordinamento internazionale mancano sia una funzione accentrata di accertamento giurisdizionale sia una separazione dei poteri così come note negli ordinamenti interni. Il giudice che si trovi occasional-

¹² In particolare si veda la relazione introduttiva della prof.ssa Lorello.

¹³ Per un’ambito specifico di applicazione di tale principio si veda la relazione della dott.ssa Barone.

¹⁴ Si veda la relazione della dott.ssa Cimò.

¹⁵ Così la relazione introduttiva del dott. Terrasi.



mente chiamato a bilanciare tra interesse di sicurezza e garanzie fondamentali avrà pertanto una competenza limitata – ad esempio i diritti sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo – e le sue decisioni solitamente non porteranno all’annullamento delle misure di sicurezza che si avverano contrarie ai diritti fondamentali – ad esempio le risoluzioni del Consiglio di sicurezza.

Le caratteristiche dell’ordinamento internazionale fanno sì che un ruolo di rilievo vada riconosciuto al margine di apprezzamento lasciato agli Stati. Seppur sotto il controllo ad esempio della Corte europea, gli Stati mantengono una certa discrezionalità nel determinare le situazioni di emergenza nelle quali far ricorso alle clausole di deroga, gli scopi che le misure limitative dei diritti fondamentali devono perseguire, nonché la natura e tipologia di tali misure¹⁶. Altro strumento del bilanciamento tipico dell’ordinamento internazionale – forse più correttamente della pluralità di ordinamenti giuridici – è la protezione equivalente. Meccanismo che riposa sulla “fiducia” tra ordinamenti derivante dall’esistenza di garanzie sostanziali comuni, la protezione equivalente può sì portare a una limitazione del controllo sulle libertà fondamentali ma a condizione che esso sia esperibile nell’altro ordinamento coinvolto¹⁷.

Se l’incontro di Palermo e le sue stimolanti relazioni hanno contribuito all’analisi delle principali criticità derivanti dall’opposizione tra sicurezza e libertà causate dalla lotta al terrorismo internazionale così come

¹⁶ Si vedano, su aspetti diversi, le relazioni del dott. Salerno e del dott. Saluzzo.

¹⁷ Per l’analisi di una disciplina assimilabile alla protezione equivalente si veda la relazione del dott. Saluzzo.



dei rimedi che possono portare a una riconciliazione di tali interessi contrapposti, il dibattito è ancora aperto e la prassi continua a fornire situazioni nelle quali le chiavi di lettura proposte dai relatori e qui brevemente delineate si rivelano essenziali. Si pensi allo scontro di posizioni tra potere esecutivo e potere giudiziario americani espresso in questi giorni in merito all'*executive order* del Presidente degli Stati Uniti che vieta l'ingresso nel paese ai cittadini di sette paesi a prevalenza musulmana.

La misura adottata il 27 gennaio 2017 si dice motivata dalla lotta al terrorismo internazionale e dalla protezione dei valori costituzionali¹⁸. Il 3 febbraio 2017 un giudice federale ne ha temporaneamente sospeso l'applicazione perché ha invece ritenuto la misura contraria ai diritti sanciti dalla Costituzione americana e all'interesse pubblico¹⁹, ai quali si potrebbero aggiungere alcuni obblighi internazionali.

¹⁸ Il testo dell'*executive order* è pubblicato al seguente indirizzo: <https://www.nytimes.com/2017/01/27/us/politics/refugee-muslim-executive-order-trump.html>.

¹⁹ Il testo della decisione del giudice Robart è pubblicato al seguente indirizzo: <http://www.usatoday.com/story/news/2017/02/03/report-federal-judge-refuses-block-trump-immigration-ban/97466178/>. La Corte d'appello federale del Nono Circuito ha confermato la sospensione il 4 febbraio 2017 (<http://cdn.ca9.uscourts.gov/datastore/general/2017/02/05/17-35105.pdf>).



Democrazia e Sicurezza – Democracy and Security Review
ISSN: 2239-804X

anno VII, n. 1, 2017

data di pubblicazione: 31 maggio 2017

Saggi

Bibliografia

Meccarelli, M., P. Palchetti, C. Sotis (cur.) (2011), *Le regole dell'eccezione. Un dialogo interdisciplinare a partire dalla questione del terrorismo*, Macerata: eum.

Schoendoerffer, P. (2012), *Le Crabe-Tambour*, 6 ed., Paris: Grasset.