

Dunque, anche se in via di prima approssimazione, sembra in qualche modo profilarsi una possibile ricostruzione generale, in base alla quale le esigenze primarie della sicurezza possono rappresentare un limite all'esercizio di specifiche libertà, *in primis* laddove espressamente richiamate in Costituzione, ma, più in generale, anche alla luce di un complessivo bilanciamento effettuato, caso per caso, dal Giudice delle leggi in caso di contrasto tra sicurezza e altri diritti fondamentali. In ogni caso, mai tali esigenze potranno incidere in via definitiva sulla dignità della persona (anche in relazione al nucleo essenziale dei suoi diritti), o sulla generale tutela giurisdizionale dei diritti, veri e propri principi supremi dell'ordinamento la cui esistenza rappresenta un dato ineliminabile.

In realtà, a ben vedere, la pretesa subordinazione degli aspetti (per così dire) organizzativi collegati alla tutela di un bene di natura collettiva (come, ad esempio, la sicurezza, ma anche la giustizia), rispetto ai principi supremi connessi alla dignità della persona e alla tutela giurisdizionale dei suoi diritti, sembra in parte contrastare con la stessa configurazione dei primi quale una sorte di precondizione per assicurare l'esercizio dei diritti fondamentali della persona, analogamente a quanto si afferma per i principi supremi in relazione all'essenza della democrazia pluralista.⁶⁶

In ogni caso, la sicurezza gioca un ruolo importante nell'ambito delle tecniche di bilanciamento, non solo in relazione alle già citate norme che espressamente la richiamano all'interno della disciplina di specifiche libertà, ma anche alla luce della sua configurazione quale interesse primario di natura collettiva, collegata alle diverse dimensioni costituzionali prima indicate.

La sicurezza, quindi, assume tutte le caratteristiche di un valore costituzionalmente tutelato in via "ordinaria", e a prescindere dal

espressamente come "interessi superiori". Da ultimo, cfr. anche la sent. n. 106/2009 (su tali aspetti, però, vedi più ampiamente *ultra*, Cap. III)

⁶⁶ E, in effetti, nella giurisprudenza costituzionale sul segreto di Stato emergono alcuni spunti problematici laddove la Corte stessa qualifica la sicurezza dello Stato quale "interesse essenziale, insopprimibile della collettività, con palese carattere di assoluta preminenza su ogni altro, in quanto tocca, come si è ripetuto, la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione" (così la già citata sent. n. 86/1977).

verificarsi di particolari momenti di *stress* politico-istituzionale, o di veri e propri stati di emergenza.⁶⁷ Certo, di fronte ad evenienze del genere, le esigenze connesse alla sicurezza assumono sicuramente un peso peculiare, ma in nessun caso sembrano poter essere considerate quasi ontologicamente prevalenti o assorbenti rispetto a tutte le altre, a prescindere da un'attenta valutazione, caso per caso, dei singoli interessi costituzionali in gioco.⁶⁸

In particolare, come noto, la questione è tornata di drammatica attualità dopo l'attacco terroristico dell'11 settembre 2001 a New York.⁶⁹ In risposta al dilagare degli attentati terroristici, e alla luce della loro gravità, molti ordinamenti costituzionali occidentali hanno reagito attraverso una legislazione a tutela della sicurezza che, però, ha spesso comportato una limitazione dei diritti fondamentali dei singoli individui di dubbia compatibilità costituzionale.⁷⁰ Non a caso i

⁶⁷ Sulle problematiche costituzionali dell'emergenza, tra gli altri, cfr. V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986; P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale. Definizioni e modelli*, Milano, 2003; A. Benazzo, *L'emergenza nel conflitto fra libertà e sicurezza*, Torino, 2004. Da ultimo, con particolare riferimento all'organizzazione amministrativa, si veda anche A. Fioritto, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008.

⁶⁸ Come, invece, sembrano ritenere, da ultimo, G. Cerrina Feroni, G. Morbidelli, *La sicurezza: un valore superprimario*, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2008, pag. 31 ss., e in particolare pag. 39 ss., secondo i quali il bene sicurezza "sempre più minacciato e aggredito" rischia di mettere a repentaglio "non solo la qualità della vita, ma i cardini stessi della convivenza civile, perché senza sicurezza i diritti [...] vengono mutilati e si determina uno sfaldamento del patto sociale che sta dietro a qualunque comunità". Dunque, in ogni operazione di bilanciamento le "ragioni della sicurezza portano dietro di sé una posizione di priorità", dal momento che tale "valore giuridico supremo si rifa, oltre che alla Costituzione, al diritto naturale, alla storia, ad un sentire comune", e di conseguenza "non si presta ad un bilanciamento secondo i canoni tradizionali". Tutto, quindi, è rimesso alla proporzionalità di un sacrificio che, però, sembra in ogni caso inevitabile.

⁶⁹ Cfr. D. Tega, *Vecchi diritti e nuove paure*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, ag. 79 ss.

⁷⁰ Per un'analisi, anche in chiave comparata, degli interventi legislativi adottati dai principali ordinamenti occidentali, si vedano, tra gli altri, V. Baldini, *Sicurezza e libertà nello Stato di diritto in trasformazione. Problematiche costituzionali delle discipline di lotta al terrorismo internazionale*, Torino, 2004; P. Bonetti, *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, Bologna, 2006; T. Groppi (a cura di), *Democrazia e terrorismo*, Napoli, 2006; G. de Vergottini, *La difficile convivenza fra libertà e sicurezza: la risposta delle democrazie al terrorismo. Gli ordinamenti nazionali*, in AA.VV., *Libertà e sicurezza nelle*

Tribunali costituzionali sono ripetutamente intervenuti a sancire l'illegittimità costituzionale delle misure più discusse, spesso richiamando il legislatore al rispetto dei diritti fondamentali e delle procedure di garanzia previste in materia dalle diverse costituzioni.⁷¹

Nella maggior parte dei casi citati, le disposizioni approvate hanno significativamente esteso i poteri di prevenzione attivabili da parte delle forze di polizia nei confronti di sospettati di appartenere ad organizzazioni terroristiche, con particolare riferimento al rafforzamento di forme di detenzione amministrativa, all'estensione degli strumenti di intercettazione e di perquisizione domiciliare, oltre che alla previsione di specifiche forme di espulsione degli stranieri verso i paesi d'origine. Parallelamente sono stati potenziati anche i poteri di intervento dei servizi di informazione e degli organismi di intelligence, sempre con finalità di prevenzione del terrorismo internazionale.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, i provvedimenti legislativi adottati non sembrano comunque aver rappresentato, in via generale, una vera e propria deroga alle libertà costituzionali. Infatti, pur avendo previsto un potenziamento delle misure di prevenzione (si pensi, ad esempio, alla nuova disciplina delle c.d. intercettazioni preventive) non ne hanno sensibilmente alterato la disciplina

democrazie contemporanee, Padova, 2007, pag. 45 ss.; S. Lorenzon, G. Vaccari, V. Zanetti (a cura di), *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali intempo di terrorismo*, Roma, 2008. Assai utile anche Tondini M., Pierini J.P., *Tabella di legislazione e giurisprudenza comparata sul fenomeno del terrorismo internazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

⁷¹ Si ricordano, ad esempio, la decisione della *House of Lords* del 16 dicembre 2004, che ha dichiarato alcune disposizioni dell'*Anti-Terrorism, Crime and Security Act* del 2001 contrarie alla garanzia della libertà personale degli stranieri sospettati di terrorismo e sotto posti a forme di detenzione eccezionale; le note decisioni della *Supreme Court* sullo statuto dei prigionieri detenuti a Guantanamo, sulla garanzia dell'*habeas corpus* e sulle connesse garanzie giurisdizionali (*Hamdi v. Rumsfeld* del 28 giugno 2004; *Rumsfeld v. Padilla* del 28 giugno 2004; *Rasul v. Bush* del 28 giugno 2004; *Hamdan v. Rumsfeld* del 29 giugno 2006; *Boumediene v. Bush* del 12 giugno 2008); la sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 15 febbraio 2006, che ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni della legge del 15 gennaio 2005 sulla sicurezza aerea, in base alle quali in determinate circostanze poteva essere ordinato l'abbattimento di aerei civili dirottati per finalità di terrorismo.

previgente, nel sostanziale rispetto delle garanzie sostanziali e procedurali costituzionalmente previste.⁷²

Ciò, d'altronde, sembra coerente con quanto precedentemente avvenuto in risposta all'emergenza terroristica interna della fine degli anni '70, che vide l'approvazione di discipline a tutela dell'ordine pubblico che, in via generale, non rappresentarono una vera e propria deroga ai principi costituzionali in materia di libertà. Su tale legislazione, come noto, ebbe tra l'altro modo di pronunciarsi la stessa Corte costituzionale, con la nota sent. n. 15/1982,⁷³ in relazione alla problematica previsione di un aumento di un terzo dei termini massimi di carcerazione preventiva per i reati di terrorismo.⁷⁴

In quel caso, infatti, la Corte dichiarò infondati i dubbi di legittimità sollevati contestualizzando l'intervento normativo oggetto del suo giudizio anche alla luce delle sue concrete finalità. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, il fine di tutelare l'ordine democratico e la sicurezza pubblica contro il terrorismo e l'eversione era del tutto evidente di fronte ad "un fenomeno caratterizzato, non tanto, o non solo, dal disegno di abbattere le istituzioni democratiche come concezione, quanto dall'effettiva pratica della violenza come metodo di lotta politica, dall'alto livello di tecnicismo delle operazioni compiute, dalla capacità di reclutamento nei più disparati ambienti sociali".

Di fronte a tale situazione, identificabile con i presupposti indicati dall'art. 77 Cost. in materia di decretazione d'urgenza, "Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando

⁷² Si vedano, in particolare, la legge n. 438/2001 e la successiva legge n. 155/2005 di conversione, rispettivamente, del d.l. n. 374/2001 e del d.l. n. 144/2005. Sul punto, però, vedi più ampiamente *ultra*, Cap. IV.

⁷³ Su tale decisione, si vedano i commenti di L. Carlassare, *Una possibile lettura in positivo della sentenza n. 15?*; di A. Pace, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?*; e di P. Pinna, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, tutte in *Giurisprudenza costituzionale*, rispettivamente 1982, pag. 98 ss., 1982, pag. 108 ss., e 1983, pag. 592 ss.

⁷⁴ Cfr., in particolare, l'art. 10 della legge n. 15/1980, di conversione del d.l. n. 625/1979. Nelle ordinanze di rimessione venivano indicati come parametri gli artt. 13, primo, secondo e quinto comma, 25, secondo comma, e 27, secondo comma, Cost.

un'apposita legislazione d'emergenza", anche alla luce delle "obiettive difficoltà che esistono per gli accertamenti istruttori e dibattimentali nei procedimenti che hanno ad oggetto i delitti commessi per finalità di terrorismo e di evasione dell'ordine democratico". Ciò premesso, però, la Corte svolge alcune precisazioni che, a dire il vero, più che muoversi nell'ambito dei presupposti costituzionalmente previsti per l'adozione del decreto legge, aprono il suo ragionamento alla più generale problematica della gestione delle emergenze nello Stato costituzionale di diritto.

Secondo la Corte, infatti, "se si deve ammettere che un ordinamento, nel quale il terrorismo semina morte - anche mediante lo spietato assassinio di ostaggi innocenti - e distruzioni, determinando insicurezza e, quindi, l'esigenza di affidare la salvezza della vita e dei beni a scorte armate ed a polizia privata, versa in uno stato di emergenza, si deve, tuttavia, convenire che l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea. Ne consegue che essa legittima, sì, misure insolite, ma che queste perdono legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo".

Qui, infatti, sembra proprio che venga evocata non tanto la (per così dire ordinaria) gestione di una situazione di necessità ed emergenza tramite lo strumento del decreto legge, quanto una più generale situazione di emergenza istituzionale e democratica potenzialmente in grado di derogare ad alcuni principi costituzionali, e di cui risulta quindi essenziale elemento di legittimità l'inevitabile temporaneità, al di fuori dello schema di stabilizzazione degli effetti tipico della conversione in legge del decreto.

In ogni caso, alla luce di tutte queste considerazioni, le misure adottate non appaiono alla Corte irragionevoli, pur nella consapevolezza che "pur in regime di emergenza, non si giustificerebbe un troppo rilevante prolungamento dei termini di scadenza della carcerazione preventiva, tale da condurre verso una sostanziale vanificazione della garanzia" di cui all'art. 13, quinto comma, Cost.⁷⁵

⁷⁵ E, comunque, nella consapevolezza che "una legislazione d'emergenza non può non comprendere anche misure atte ad adeguare l'ordinamento giudiziario ai tempi, quale sarebbe appunto una più razionale ed efficiente organizzazione, ad ogni

Dunque, una decisione al confine tra “normalità” ed “emergenza”, e in cui il giudizio della Corte sembra collocarsi ai margini dell’insindacabilità delle decisioni degli organi rappresentativi della sovranità popolare che, nell’essere finalizzate alla salvaguardia delle stesse istituzioni democratiche, rivestono una particolare rilevanza politica.⁷⁶ A ben guardare, però, sembra che, nel caso concreto, la Corte più che legittimare una sostanziale deroga a determinate garanzie costituzionali in materia di diritti, sia riuscita a muoversi nell’ambito degli schemi propri del bilanciamento tra interessi costituzionali, anche se calibrando il ragionevole punto di equilibrio alla luce della concreta situazione in atto (e alla luce della consapevolezza della sua necessaria temporaneità).⁷⁷

In conclusione, a prescindere dalla problematica questione dalla mancata codificazione, nel nostro ordinamento, di disposizioni volte a regolare gli stati di emergenza interna,⁷⁸ tale giurisprudenza sembra confermare come, anche nei momenti di particolare delicatezza istituzionale, la sicurezza rappresenti un valore di rilievo costituzionale da leggere sistematicamente nell’ambito dei principi e dei valori della tradizione costituzionale liberaldemocratica, consapevoli del fatto che sempre l’evocazione della salvezza della

livello, degli uffici giudiziari, in personale e mezzi, che sia in grado di soddisfare con sollecitudine le nuove e maggiori esigenze proprio là dove e quando esse si verificano. È un compito, questo, al quale il legislatore non può più sottrarsi in coerenza con le altre misure urgenti ed eccezionali adottate”.

⁷⁶ In qualche modo sottolineata dalla Corte laddove afferma che “è altra - e, comunque, non giuridica - la questione se il prolungamento dei suddetti termini sia il mezzo più appropriato per sradicare o, almeno, per fronteggiare con successo il terrorismo ed evasione. Una valutazione in proposito è preclusa al giudice, sia pure il giudice delle leggi, perché si risolverebbe in un sindacato su una scelta operata in tema di politica criminale dal potere su cui istituzionalmente grava la responsabilità di tutelare la libertà e, prima ancora, la vita dei singoli e dell’ordinamento democratico”. Con affermazioni, però, che sembrano rappresentare più un’applicazione del doveroso rispetto della discrezionalità del legislatore da parte della Corte costituzionale, che non una sorta di salvacondotto emergenziale nei confronti del circuito Governo-Parlamento.

⁷⁷ La disposizione, come noto, è stata definitivamente abrogata dall’art. 29 della legge n. 398/1984.

⁷⁸ Su cui, da ultimo, vedi anche la ricostruzione offerta da M. Ruotolo, *op. cit.*, pag. 21 ss.

Repubblica e delle sue istituzioni “può essere il velo dietro il quale si nascondono velleità autoritarie, deliri di onnipotenza, dissociazioni del potere dalle regole del suo democratico esercizio”.⁷⁹

⁷⁹ Così L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pag. 232. Da ultimo, in materia di segreto di Stato, la Corte ha però fortemente limitato il suo perimetro di intervento, adottando una linea di forte *self-restraint* che rischia di impedire ogni forma di bilanciamento con gli ulteriori interessi costituzionali primari in gioco, a partire dall’esercizio della funzione giurisdizionale e dalla connessa tutela dei diritti fondamentali (cfr. la sent. n. 106/2009 su cui, però, vedi più ampiamente *ultra*, Cap. III).