

CAPITOLO 1

IL TERRORISMO COME MINACCIA “ANTI-SISTEMA” E LE CONSEGUENTI LIMITAZIONI ALLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI

Elisa Tira

SOMMARIO: 1. Il terrorismo come fattore di destabilizzazione dell'ordine costituzionale. – 2. “Stato di emergenza” e bilanciamento tra sicurezza e libertà. – 3. La legislazione antiterrorismo e l'impatto sui diritti fondamentali. – 4. I limiti costituzionali alla legislazione emergenziale e gli organi di garanzia.

1. Il terrorismo come fattore di destabilizzazione dell'ordine costituzionale

Il terrorismo costituisce, nelle democrazie contemporanee, una delle manifestazioni più radicali di contestazione dell'ordine costituzionale. A prescindere dalle finalità perseguite e dalle differenti matrici che possono connotarlo – politica, come nel caso delle Brigate Rosse o di Ordine Nuovo in Italia; nazionalista, come per l'IRA in Irlanda o per l'ETA nei Paesi Baschi; fondamentalista, come nel terrorismo jihadista riconducibile a forme di estremismo religioso – il fenomeno terroristico si caratterizza per il ricorso a mezzi violenti idonei a produrre effetti di destabilizzazione dell'organizzazione costituzionale, incidendo sulla capacità delle istituzioni democratiche di garantire l'ordinato svolgimento della vita collettiva.

Esso assume, pertanto, un carattere “anti-sistema”, dove per “sistema” si intende non solo il complesso delle istituzioni pubbliche di uno Stato costituzionale, ma anche l'insieme dei valori e dei principi che ne costituiscono il fondamento e ne orientano il funzionamento: il riconoscimento e la tutela dei diritti inviolabili della persona, il principio di uguaglianza, il pluralismo politico e sociale, il principio di legalità, la separazione dei poteri.

Il terrorismo si pone in antitesi rispetto a questo sistema valoriale. A differenza di altre forme di conflitto politico, esso non si propone di incidere sull'ordinamento mediante gli strumenti propri della partecipazione democratica, ma si caratterizza per il ricorso alla violenza indiscriminata, rivolta non solo contro obiettivi istituzionali, ma anche contro la popolazione civile, al fine di generare paura, insicurezza e destabilizzazione.

La dimensione "anti-sistema" del terrorismo si manifesta sotto diversi profili, che ne evidenziano la peculiare capacità di incidere sui fondamenti stessi dell'ordinamento costituzionale. In primo luogo, esso implica un rifiuto radicale delle procedure e dei meccanismi democratici, negando la legittimità delle istituzioni rappresentative e dei processi di formazione della decisione collettiva. In secondo luogo, il terrorismo persegue finalità che spesso si collocano al di fuori dell'ordine costituzionale vigente, proponendo modelli alternativi – di natura politica, religiosa o ideologica – incompatibili con i principi fondamentali dello Stato di diritto. In terzo luogo, esso utilizza la violenza quale strumento non solo materiale, ma anche comunicativo, in quanto finalizzato a produrre un impatto simbolico e psicologico che va oltre il danno immediato derivante dalle singole azioni, e che incide tanto sulla percezione collettiva della sicurezza quanto sulla stabilità dell'ordine democratico.

Negli ultimi decenni, tale carattere "anti-sistema" ha conosciuto un'ulteriore accentuazione, in ragione delle profonde trasformazioni che hanno interessato il fenomeno terroristico. Da un lato, i processi di globalizzazione e lo sviluppo delle tecnologie digitali hanno favorito la formazione di reti transnazionali e la diffusione di forme di radicalizzazione diffusa, svincolate da strutture organizzative tradizionali e gerarchicamente definite. Dall'altro lato, si è assistito all'emergere di modelli di terrorismo "individuale", nei quali singoli individui o gruppi ristretti agiscono in nome di ideologie estremiste, spesso elaborate e alimentate attraverso canali comunicativi online. Queste circostanze contribuiscono a rendere sempre più labili i confini tra sicurezza interna ed esterna, incidendo sulla capacità degli ordinamenti statali di prevenire e contrastare il fenomeno; al contempo, esse

rafforzano la percezione del terrorismo quale minaccia pervasiva, non riconducibile a schemi organizzativi stabili, ma caratterizzata da una marcata imprevedibilità.

2. “Stato di emergenza” e bilanciamento tra sicurezza e libertà

La qualificazione del terrorismo come minaccia “anti-sistema” produce rilevanti conseguenze sul piano giuridico e costituzionale. Essa, infatti, ha contribuito a legittimare, negli ordinamenti democratici, il ricorso a misure straordinarie di prevenzione e repressione. In nome della tutela dell’ordine costituzionale contro una minaccia di particolare gravità, il legislatore e i pubblici poteri si sono adoperati per rafforzare gli strumenti di controllo, anticipare la soglia dell’intervento penale e ampliare i poteri attribuiti alle autorità di pubblica sicurezza, ricorrendo a strumenti eccezionali, giustificati dall’esigenza di tutelare la sicurezza collettiva e talora suscettibili di incidere – anche in termini derogatori – sul regime ordinario dei diritti e delle garanzie.

Occorre, allora, individuare quali siano le possibili risposte che gli Stati possono adottare in simili contesti. Al fine di scongiurare un pericolo grave e straordinario quale quello terroristico, un ordinamento democratico fondato sui principi dello stato di diritto è chiamato a operare un ragionevole bilanciamento tra due interessi di pari rilievo costituzionale: l’esigenza di garantire la sicurezza e l’incolumità pubblica e quella di salvaguardare i diritti e le libertà fondamentali delle persone. Ne consegue che le misure eccezionali adottate per far fronte alla situazione emergenziale non possono tradursi in limitazioni sproporzionate o irragionevoli dei diritti inviolabili, dovendo rimanere entro i limiti delineati dai principi costituzionali.

Nel caso in cui si verifichi uno stato di emergenza (o “di eccezione”), la risposta dell’ordinamento, orientata alla salvaguardia della sicurezza pubblica, può comportare un rafforzamento dei poteri dell’organo esecutivo in deroga all’ordinaria separazione dei poteri, accompagnato da una contestuale compressione dei diritti ordinariamente garantiti. Affinché, tuttavia, tale deroga ai principi

costituzionali fondamentali possa considerarsi ammissibile – evitando che l'esercizio dei poteri emergenziali degeneri in forme di abuso – è necessario, da un lato, che sussista una minaccia effettiva e di carattere eccezionale e, dall'altro, che la disciplina emergenziale rispetti specifici requisiti inderogabili. In particolare, le misure derogatorie e limitative devono avere carattere temporaneo, risultare strettamente connesse all'urgenza determinata dalla minaccia straordinaria, essere necessarie per fronteggiare la situazione emergenziale e proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti.

Date queste premesse, l'azione degli Stati volta a contrastare la minaccia terroristica può seguire due direzioni alternative. La prima si realizza quando l'ordinamento procede a una formale dichiarazione della situazione di crisi, proclamando lo stato di emergenza, con conseguente attivazione di un regime eccezionale che comporta, per un periodo circoscritto di tempo, deroghe al regime costituzionale ordinario. La seconda, invece, prescinde da una dichiarazione formale dello stato di crisi e si realizza attraverso l'impiego degli strumenti ordinari già previsti dall'ordinamento, mediante l'adozione di misure legislative e atti dell'Esecutivo finalizzati a rafforzare l'efficacia dell'azione di prevenzione e repressione del terrorismo, anche attraverso l'introduzione di limitazioni alla sfera dei diritti individuali.

Con riguardo alla prima ipotesi, alcuni ordinamenti prevedono espressamente, a livello costituzionale, la possibilità di derogare, o persino sospendere, il regime costituzionale ordinario in presenza di uno stato di emergenza. È il caso, ad esempio, della Spagna, della Germania, della Francia, del Portogallo e degli Stati Uniti, sebbene le rispettive previsioni presentino differenze significative. In taluni casi, infatti, la Costituzione individua in modo puntuale i diritti suscettibili di limitazione e circoscrive l'esercizio dei poteri emergenziali, come avviene, ad esempio, nell'ordinamento spagnolo, che consente la sospensione di specifici diritti solo in presenza di stati di eccezione formalmente dichiarati, prevedendo altresì responsabilità penali in caso di abuso (art. 55 della Costituzione spagnola). Analogamente, la Costituzione statunitense ammette la sospensione dell'*habeas corpus* in ipotesi tassative, quali la rivolta o l'invasione, a tutela della sicurezza pubblica (art. I, sezione 9, della Costituzione

statunitense). Diversamente, altri ordinamenti, come quello francese, pur contemplando regimi eccezionali, non fissano limiti sostanziali alle deroghe che possono essere introdotte (artt. 16 e 36 della Costituzione francese), con conseguente ampia discrezionalità del legislatore emergenziale.

Con riguardo alla seconda ipotesi, invece, altri Stati democratici non prevedono in Costituzione uno “stato di eccezione” al di fuori del caso di guerra, pur contemplando forme di intervento straordinario. In tali ordinamenti – tra cui Italia, Danimarca e Austria – l'Esecutivo può adottare atti normativi d'urgenza, soggetti al controllo parlamentare e privi della capacità di derogare al dettato costituzionale. In particolare, la Costituzione italiana prevede lo stato di guerra come unica ipotesi di “stato di eccezione”, ma consente al Governo di adottare decreti-legge, cioè provvedimenti provvisori aventi valore di legge, in casi straordinari di necessità e urgenza, provvedimenti che devono essere convertiti in legge dal Parlamento entro termini prestabiliti pena la loro decadenza (art. 77 della Costituzione italiana).

Al di là delle differenze normative e della presenza o meno in Costituzione di disposizioni espressamente dedicate allo stato di emergenza, si può osservare come, nella prassi, gli Stati abbiano generalmente privilegiato il ricorso agli strumenti ordinari per contrastare la minaccia terroristica. Le disposizioni costituzionali relative agli stati di emergenza risultano, infatti, raramente applicate nell'ambito della lotta al terrorismo, pur trovando impiego in relazione ad altre tipologie di crisi.

Questa tendenza a privilegiare l'adozione di una legislazione ordinaria emergenziale, in luogo del ricorso a strumenti straordinari direttamente previsti dalla Costituzione, presenta dei profili di criticità. Le misure così introdotte, infatti, anziché essere adottate in virtù di una formale dichiarazione dello stato di emergenza ed essere circoscritte entro un arco temporale definito, tendono spesso ad assumere un carattere stabile, divenendo potenzialmente applicabili anche in contesti in cui non è ravvisabile una effettiva situazione di pericolo per la sicurezza collettiva. Il rischio è che questi processi di progressiva “normalizzazione dell'emergenza” aprano la strada a possibili arbitrii e abusi.

D'altro canto, è pur vero che, negli ordinamenti democratici che prevedono il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi, le misure emergenziali introdotte con legislazione ordinaria possono essere sottoposte al controllo del giudice costituzionale ed eventualmente espunte dall'ordinamento ove risultino in contrasto con i principi della Costituzione. Diversamente, nei sistemi in cui lo stato di emergenza e il correlato regime derogatorio trovano fondamento direttamente nella Costituzione, il controllo di costituzionalità risulta più attenuato, in ragione della copertura costituzionale delle misure eccezionali.

3. La legislazione antiterrorismo e l'impatto sui diritti fondamentali

Il ricorso alla legislazione emergenziale per il contrasto al terrorismo, anche mediante l'introduzione di misure limitative di diritti fondamentali, costituisce un tratto ricorrente in molti Stati democratici. Già prima dei tragici eventi dell'11 settembre 2001, diversi ordinamenti avevano adottato interventi normativi volti a rafforzare i poteri delle autorità pubbliche e a comprimere la sfera dei diritti individuali, come dimostrano la legislazione antiterrorismo statunitense degli anni Novanta del secolo scorso, o quella britannica diretta a fronteggiare il terrorismo dell'IRA, o le misure introdotte in Italia durante i c.d. "anni di piombo".

Tuttavia, gli attentati dell'11 settembre 2001 in suolo americano hanno segnato un punto di svolta, determinando una progressiva affermazione della sicurezza pubblica quale valore primario, idoneo a giustificare limitazioni anche incisive degli altri diritti fondamentali, tanto da far registrare quello che è stato definito un passaggio dalla "sicurezza dei diritti" al "diritto alla sicurezza". In tale contesto si collocano, ad esempio, il controverso *Patriot Act* del 2001 negli Stati Uniti, l'*Anti-terrorism, Crime and Security Act* dello stesso anno nel Regno Unito, e i molteplici interventi normativi adottati in Francia nel medesimo periodo, accomunati dal rafforzamento delle attività di sorveglianza, dall'ampliamento dei poteri discrezionali delle forze dell'ordine e da un significativo inasprimento delle politiche migratorie.

In Europa, l'adozione di interventi normativi emergenziali contenenti specifiche misure di carattere preventivo o repressivo della minaccia terroristica si è ulteriormente accentuata dopo gli attentati verificatisi a Madrid (2004), a Londra (2005), a Parigi (2015) e a Nizza (2016), che hanno portato ad una generale intensificazione degli strumenti di prevenzione e controllo, anche a livello sovranazionale. L'impegno europeo per la sicurezza collettiva si è tradotto in un potenziamento della cooperazione giudiziaria e di polizia e dei relativi strumenti, in un incremento delle attività di sorveglianza, in sacrifici alla libertà di circolazione e di attraversamento dei confini esterni dell'Unione europea, che hanno avuto ripercussioni soprattutto sulla condizione dei migranti stranieri.

In questo quadro, sulla scia della paura causata dalla minaccia terroristica, che ha consentito di giustificare e percepire come indispensabile l'adozione di misure straordinarie, la legislazione antiterrorismo è stata gradualmente integrata, talvolta in modo permanente, negli ordinamenti giuridici, assumendo un carattere stabile.

Emblematico è il caso italiano, dove numerosi interventi normativi succedutisi e consolidatisi nel tempo hanno inciso su ambiti quali la libertà personale, la riservatezza delle comunicazioni, il diritto di difesa, la condizione degli stranieri, ampliando i poteri delle autorità di pubblica sicurezza e anticipando la soglia della punibilità.

Ad esempio, il decreto-legge n. 144 del 2005, contenente «Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale», convertito nella legge n. 155 del 2005, ha introdotto nuove norme per il potenziamento dell'attività informativa e sui dati del traffico telefonico e telematico, impattando sul diritto alla riservatezza, e ha previsto una disciplina molto più restrittiva in materia di immigrazione (l'art. 3 è significativamente rubricato «Nuove norme in materia di espulsioni degli stranieri per motivi di prevenzione del terrorismo»). Alcune delle misure introdotte incidono altresì sulla libertà personale e sui diritti di difesa degli individui sottoposti ad indagini, come quella che consente alla polizia giudiziaria di procedere al prelievo coattivo di capelli o saliva anche in mancanza del consenso dell'interessato, previa autorizzazione del pubblico ministero, o quella che estende da 12 a 24 ore il periodo massimo di tratteni-

mento a fini identificativi dell'indagato, in assenza di controllo da parte dell'autorità giurisdizionale e senza la possibilità per il soggetto di farsi assistere da un avvocato.

All'indomani dell'attacco a *Charlie Hebdo* del 7 gennaio 2015 a Parigi, il legislatore italiano ha adottato l'ennesimo "pacchetto sicurezza", il decreto-legge n. 7 del 2015 (convertito con modificazioni nella legge n. 43 del 2015), contenente "misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale". La normativa prevede, tra l'altro, nuove fattispecie di delitto in materia di terrorismo, nuove misure di prevenzione e contrasto delle attività terroristiche, modifiche in senso restrittivo delle misure di prevenzione personali e patrimoniali e di espulsione dello straniero per motivi di prevenzione del terrorismo, novità in materia di conservazione dei dati di traffico telefonico e telematico e in materia di trattamento dei dati personali da parte delle forze di polizia. Il legislatore italiano del 2015 si è dunque mosso su un duplice piano, quello del diritto penale sostanziale, mediante l'inasprimento del trattamento sanzionatorio e l'estensione della soglia della punibilità, e quello degli strumenti processuali penali, attraverso la modifica della disciplina delle misure di prevenzione personale, tra cui, ad esempio, la misura provvisoria del ritiro del passaporto da parte del questore.

In Francia, invece, il governo ha reagito all'attentato contro *Charlie Hebdo* dichiarando lo stato d'urgenza, ricorrendo cioè ad un regime eccezionale che prevede una concentrazione di poteri in capo all'organo esecutivo e la compressione di alcuni diritti fondamentali. Successivamente, l'approvazione della legge n. 2015-1501 del 20 novembre 2015 ha consentito la proroga dello stato d'urgenza ben oltre il limite temporale originariamente previsto e ha introdotto misure restrittive della libertà personale applicabili non solo ai soggetti la cui pericolosità per la sicurezza pubblica sia stata accertata, ma anche a coloro nei cui confronti sussista un mero sospetto di minaccia all'ordine pubblico. Infine, la legge n. 2017-1510 del 30 ottobre 2017 ha sostituito lo stato d'emergenza con una normativa ordinaria volta a gestire la minaccia terroristica a lungo termine, integrando nel diritto comune misure straordinarie proprie dello stato d'emergenza, tra cui la possibilità di creare dei pe-

rimetri di protezione per garantire la sicurezza di eventi o luoghi, di chiudere luoghi di culto ritenuti veicolo di radicalizzazione, di effettuare controlli amministrativi e adottare misure di monitoraggio individuali.

Nel Regno Unito, il *Terrorism Act* del 2006 e il *Counter-Terrorism and Security Act* del 2015 hanno ampliato ulteriormente i poteri di controllo preventivo, incidendo in particolare sulla libertà di circolazione e sulla segretezza delle comunicazioni.

Nonostante le differenze tra i vari ordinamenti, gli interventi normativi adottati per prevenire, contrastare e reprimere il fenomeno terroristico presentano alcuni tratti comuni: il potenziamento delle attività di raccolta e conservazione dei dati personali, l'espansione del ricorso al diritto penale attraverso l'introduzione di nuove fattispecie incriminatrici e di nuovi strumenti investigativi, l'abbassamento della soglia indiziaria per intervenire con misure di prevenzione, l'ampliamento dei poteri di ingerenza delle forze dell'ordine e dell'autorità pubblica, soprattutto in materia di controllo delle comunicazioni interpersonali, tramite intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali a carattere preventivo e adottate anche al di fuori di un procedimento giudiziario.

Un ulteriore tratto comune è rappresentato dalla tendenza a collegare la legislazione di contrasto al terrorismo con la gestione dei fenomeni migratori, attraverso l'introduzione di misure restrittive nei confronti di stranieri e migranti giustificate da esigenze di prevenzione del terrorismo, avallando così un atteggiamento di chiusura, talvolta addirittura di criminalizzazione, con il rischio di una progressiva stigmatizzazione. Spesso, infatti, il legislatore ha sovrapposto la questione della sicurezza a quella dell'emergenza migratoria, introducendo le medesime misure per far fronte ad entrambe, cavalcando l'idea che per risolvere il problema del terrorismo fondamentalista sia necessario chiudere le frontiere, negare la cittadinanza agli immigrati e limitare i loro diritti fondamentali. Così, sia nell'approccio al fenomeno migratorio che nel contrasto al fenomeno terroristico, è divenuto centrale lo strumento del diritto penale, che ha assunto sempre più una funzione preventiva.

Le misure emergenziali adottate sono svariate, potendo includere, ad esempio, il trattenimento a fini identificativi senza adeguati

controlli dell'autorità giudiziaria, perquisizioni domiciliari senza preavviso e senza previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria, l'utilizzo massiccio delle intercettazioni, misure in tema di accesso e conservazione dei dati personali, il ritiro del passaporto, deroghe al diritto di consultare un avvocato, fino al prelievo coattivo di campioni biologici (che, in assenza di una regolamentazione sulle modalità di raccolta e conservazione, potrebbero essere successivamente utilizzati come prove a carico del soggetto, con violazione dei suoi diritti di difesa e delle garanzie del giusto processo). Queste misure incidono su una pluralità di diritti fondamentali, tra cui, in particolare, la libertà personale e domiciliare, il diritto alla riservatezza delle comunicazioni, la libertà di espressione, il diritto di difesa, la libertà di circolazione e la libertà religiosa, dando luogo ad un quadro complessivo che presenta significativi profili di tensione sia rispetto ai principi costituzionali, sia rispetto alle Carte internazionali sulla tutela dei diritti fondamentali.

Negli anni più recenti, l'evoluzione tecnologica e la diffusione delle forme di terrorismo "individuale", spesso alimentate attraverso processi di radicalizzazione online, hanno accentuato la dimensione preventiva e di intelligence del contrasto al terrorismo, con rilevanti ricadute sul piano delle libertà digitali e della protezione dei dati personali. Si è assistito, infatti, a un progressivo rafforzamento degli strumenti di raccolta e conservazione dei dati, al potenziamento delle intercettazioni preventive e all'uso di tecnologie avanzate di sorveglianza di massa e analisi informatica, anche alla luce delle direttive e dei regolamenti europei in materia di sicurezza e cooperazione giudiziaria e grazie a forme sempre più intense di cooperazione informativa transnazionale.

Anche l'ordinamento italiano si è recentemente mosso in questa direzione. Il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80) ha introdotto nuove fattispecie incriminatrici volte a colpire le fasi preparatorie dell'attività terroristica, come il reato di detenzione di materiale contenente istruzioni per il compimento di atti terroristici (art. 270-quinquies.³ del codice penale), nonché l'inasprimento delle sanzioni previste per la diffusione di istruzioni per la preparazione di sostanze esplosive o tossiche (art. 435 del codice penale). Tali interventi si inseriscono in una più

ampia logica di anticipazione della soglia di punibilità, volta a consentire un intervento precoce delle forze dell'ordine, anche in assenza di una concreta attuazione del disegno criminoso.

Il bilanciamento tra sicurezza e diritti risulta ulteriormente complicato dall'impiego di strumenti di analisi algoritmica e di intelligenza artificiale applicati alla prevenzione dei reati, che pongono nuove questioni in ordine al rispetto dei principi di necessità, proporzionalità e non discriminazione. In particolare, l'utilizzo di sistemi automatizzati di analisi predittiva in ambito di sicurezza espone al rischio di incidere su principi e diritti fondamentali, quali la presunzione di non colpevolezza, la libertà di comunicazione e di circolazione, mediante misure fondate su valutazioni prognostiche di pericolosità.

Nel complesso, l'evoluzione più recente della legislazione antiterrorismo evidenzia un progressivo spostamento verso modelli di tutela anticipata, nei quali la soglia della rilevanza penale – e dell'intervento pubblico – viene arretrata a momenti anteriori alla commissione del fatto lesivo (preparazione dell'attentato, radicalizzazione ideologica, reclutamento, finanziamento, addestramento, partecipazione a organizzazioni terroristiche), indipendentemente dal verificarsi di un danno concreto. Questa espansione del diritto penale è accompagnata da una crescente dilatazione dei poteri pubblici di prevenzione e di sorveglianza, resa possibile dall'utilizzo di tecnologie sempre più sofisticate: intercettazioni di massa, monitoraggio delle comunicazioni digitali, analisi dei metadati, sistemi di riconoscimento facciale.

Tale trasformazione, se da un lato risponde all'esigenza di fronteggiare minacce reali, sempre più complesse e difficilmente prevedibili, dall'altro solleva tuttavia rilevanti questioni di compatibilità con i principi fondamentali dello Stato di diritto, imponendo un costante controllo sulla proporzionalità e sulla ragionevolezza delle misure adottate.

4. I limiti costituzionali alla legislazione emergenziale e gli organi di garanzia

L'esperienza degli ordinamenti democratici nel contrasto al terrorismo evidenzia come la stessa tutela dei diritti umani e delle li-

bertà fondamentali, posta a fondamento dello Stato costituzionale, sia stata talora invocata per giustificare restrizioni di quei diritti e di quelle libertà. Le politiche legislative adottate in contesti emergenziali, orientate alla salvaguardia della sicurezza, introducono limitazioni che, ove risultino sproporzionate o protratte nel tempo, possono determinare una regressione degli assetti democratici.

Il rischio principale risiede nella trasformazione dell'emergenza da fattore eccezionale a presupposto ordinario dell'azione normativa, con la conseguente stabilizzazione di misure restrittive e il possibile slittamento verso modelli illiberali. Ciò appare in contrasto con i principi fondativi dello Stato democratico-costituzionale, che si basa sul riconoscimento e sulla tutela di un nucleo intangibile di diritti inviolabili dell'individuo, sul principio di uguaglianza, sul pluralismo, sul rispetto della dignità di ogni persona e sulla solidarietà, valori sanciti anche a livello internazionale, tra l'altro, dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani* e dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*. La compressione o la "sospensione" di questi principi universali in nome di esigenze di sicurezza ritenute preminenti comporta inevitabilmente una tensione con l'essenza stessa del costituzionalismo democratico.

In tale prospettiva, la "normalizzazione dell'emergenza", comportando un uso esteso e non proporzionato del diritto penale, favorendo l'espansione dei poteri degli organi esecutivi e delle pratiche di sorveglianza nei confronti dei singoli e limitando i diritti individuali, rischia di configurare assetti prossimi a quelli di uno "Stato di polizia". Per scongiurare tali derive, assumono un ruolo centrale gli organi di garanzia, a partire dalla magistratura e dalle Corti costituzionali, chiamate a presidiare il rispetto dei principi costituzionali e dei limiti imposti all'azione dei pubblici poteri, verificando la ragionevolezza delle scelte normative e vigilando affinché queste non si traducano in abusi o arbitrii.

In questo senso, è emblematica la decisione della Corte Suprema statunitense che, nel 1866, ha dichiarato incostituzionale la decisione del Presidente Lincoln di sospendere l'*habeas corpus* durante la Guerra civile, affermando l'intangibilità delle garanzie costituzionali anche in situazioni di crisi e sottolineando come la Costitu-

zione debba operare quale limite all'azione del potere in ogni circostanza, anche nelle fasi emergenziali (U.S. Supreme Court, *Ex parte Milligan*, 71 U.S. 2).

Le misure adottate dai legislatori per garantire la sicurezza collettiva devono conformarsi ai limiti sostanziali e procedurali fissati dalla Costituzione, nel rispetto dei principi di temporaneità, necessità e proporzionalità, a tutela di quegli stessi diritti che le legislazioni emergenziali promettono di salvaguardare. Il “diritto alla sicurezza” deve essere perseguito nel rispetto (e non a discapito) degli altri diritti garantiti dalla Costituzione.

Le situazioni emergenziali non possono, dunque, legittimare interventi dei pubblici poteri svincolati da limiti: le deroghe al dettato costituzionale sono ammissibili solo se limitate nel tempo, definite nelle modalità, ragionevoli, proporzionate e strettamente necessarie alla luce delle circostanze contingenti.

Un ruolo fondamentale nella delicata operazione di bilanciamento tra sicurezza e libertà è svolto, appunto, dalla giurisprudenza, cui spetta il compito di valutare la legittimità delle misure anti-terrorismo alla luce dei diritti fondamentali. A tale funzione di garanzia concorrono oggi in modo sempre più intenso non solo i giudici nazionali, ma anche le Corti sovranazionali, chiamate a verificare la compatibilità di tali misure con i diritti alla vita privata, alla libertà personale, al giusto processo e alla protezione dei dati personali, in un contesto segnato da una crescente integrazione tra sicurezza interna e sicurezza europea.

In ambito europeo, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha progressivamente elaborato un orientamento particolarmente rigoroso in materia di protezione dei dati personali e di limiti alla sorveglianza. Già con la sentenza *Digital Rights Ireland* (C-293/12 e C-594/12, 8 aprile 2014), la Corte di giustizia ha dichiarato invalida la direttiva 2006/24/CE sulla conservazione dei dati, affermando che la lotta al terrorismo non può giustificare forme di sorveglianza generalizzata e indiscriminata della popolazione, che comporta un'ingerenza di vasta portata e di particolare gravità nei diritti fondamentali al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati di carattere personale, non limitata allo stretto necessario. Tale impostazione è stata ribadita nelle successive pronunce *Tele2 Sverige* (C-

203/15, 21 dicembre 2016) e *La Quadrature du Net* (C-511/18, 6 ottobre 2020), nelle quali la Corte ha chiarito che la conservazione dei dati può essere ammessa solo in forma mirata, limitata nel tempo e soggetta a un controllo giurisdizionale effettivo, e, in ogni caso, solo in presenza di una minaccia grave e attuale alla sicurezza nazionale.

Analogamente, la Corte europea dei diritti dell'uomo, pur riconoscendo agli Stati un ampio margine di apprezzamento nella lotta al terrorismo, ha costantemente subordinato la legittimità delle misure restrittive al rispetto di rigorose garanzie. Sin dalla decisione *Klass and Others c. Germania* (Corte EDU, n. 5029/71, 6 settembre 1978), la Corte ha ammesso la possibilità di ricorrere a strumenti di sorveglianza segreta, purché accompagnati da adeguati meccanismi di controllo e da garanzie contro gli abusi. In pronunce successive, quali *A and Others c. Regno Unito* (Corte EDU, n. 3455/05, 19 febbraio 2009), ha tuttavia ribadito che neppure in situazioni di emergenza possono essere adottate misure sproporzionate o discriminatorie, come la detenzione preventiva generalizzata di sospetti terroristi. In materia di sorveglianza di massa, le sentenze *Zakharov c. Russia* (Corte EDU, n. 47143/06, 4 dicembre 2015) e *Big Brother Watch c. Regno Unito* (Corte EDU, nn. 58170/13, 62322/14 e 24960/15, 25 maggio 2021) hanno ulteriormente precisato che sistemi di intercettazione troppo ampi e privi di controlli effettivi violano il diritto al rispetto della vita privata, imponendo la necessità di limiti chiari, trasparenza e supervisione indipendente.

Nel complesso, la giurisprudenza delle Corti sovranazionali e costituzionali ha progressivamente consolidato un quadro di criteri di legittimità delle misure antiterrorismo, elevando i criteri di ragionevolezza e proporzionalità a veri e propri parametri di legittimità di tali misure: sebbene il contrasto al terrorismo costituisca un obiettivo legittimo e di primaria importanza per gli Stati, esso non può tradursi in una compressione indiscriminata dei diritti fondamentali. Le misure adottate devono essere sorrette da una base legale chiara, risultare necessarie e proporzionate rispetto agli obiettivi perseguiti ed essere sottoposte a un controllo giurisdizionale effettivo. In tale prospettiva, il ruolo delle Corti si conferma come essenziale per garantire che la tutela della sicurezza non si traduca in

una deriva illiberale o, comunque, in una erosione dei principi fondamentali dello Stato costituzionale.

BIBLIOGRAFIA

APOSTOLI A., *Diritti senza scuse*, biblioFabbrica, Gussago (BS), 2010; APOSTOLI A., *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il «non-cittadino» nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; BASCHERINI G., *Immigrazione e nuovi paradigmi della sicurezza. Note sulla penalizzazione delle irregolarità migratorie*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione Europea e diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 461 ss.; BASSU C., *Terrorismo e costituzionalismo. Percorsi comparati*, Giappichelli, Torino, 2010; BASSU C., *Le risposte democratiche all'emergenza terrorismo. Il giusto equilibrio tra tutela della pubblica sicurezza e garanzia dei diritti individuali: chimera o obiettivo raggiungibile?*, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2009, p. 663 ss.; BONETTI P., *Terrorismo, emergenza e costituzioni democratiche*, il Mulino, Bologna, 2006; CADIN R., CARLETTI C., COLACINO N., COTURA S., GUARINO A., *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Giappichelli, Torino, 2012; CAVINO M., LOSANO M.G., TRIPODINA C. (a cura di), *Lotta al terrorismo e tutela dei diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2009; CHERUBINI F., *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir., Annali*, V, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1213 ss.; COLAIOCCO S., *Prime osservazioni sulle nuove fattispecie antiterrorismo introdotte dal decreto-legge n. 7 del 2015*, in *Archivio Penale*, n. 1, 2015, p. 1 ss.; DELFINO F., *La legislazione antiterrorismo in Francia e in Russia. Un difficile equilibrio tra sicurezza dei cittadini e diritti*, in *MediaLaws*, n. 1, 2019; DE MINICO G., *Costituzione, emergenza e terrorismo*, Jovene, Napoli, 2016; DE MINICO G., *La risposta europea al terrorismo del tempo ordinario: il lawmaker e il giudice*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2017; DE VERGOTTINI G., *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, il Mulino, Bologna, 2004; DE VIVO J., *Sicurezza e diritti fondamentali: la risposta italiana e francese al terrorismo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2016, p. 715 ss.; DI COSIMO G., *Costituzione ed emergenza terroristica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2010; EBOLI

V., *La tutela dei diritti umani negli stati d'emergenza*, Giuffrè, Milano, 2010; FASANI F., *Gli ulteriori arretramenti della tutela penale in materia di terrorismo e di incolumità pubblica*, in *La Legislazione Penale*, 2026; GROPPI T. (a cura di), *Democrazia e terrorismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006; KOSTORIS R.E., ORLANDI R. (a cura di), *Contrasto al terrorismo interno e internazionale*, Giappichelli, Torino, 2006; LAUDI M., *Terrorismo (diritto interno)*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 355 ss.; PANZERA A.F., *Terrorismo (diritto internazionale)*, in *Enc. dir.*, XLIV, Giuffrè, Milano, 1992, p. 370 ss.; PELLIZZONE I., *Le misure anti-terrorismo internazionale e la "normalizzazione dell'emergenza"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2006, p. 1765 ss.; PIERGIGLI V., *Diritto costituzionale dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2023; QUIRICO S., *L'Unione europea e il terrorismo (1970-2010)*, Morlacchi, Perugia, 2016; RAZZANTE R. (a cura di), *Dizionario dell'antiterrorismo*, Aracne, Roma, 2022; TORRE A. (a cura di), *Costituzioni e sicurezza dello Stato*, Maggioli, Rimini, 2014; TORRETTA P., *"Diritto alla sicurezza" e (altri) diritti e libertà della persona: un complesso bilanciamento costituzionale*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 451 ss.; ZORZI GIUSTINIANI F., *La normalizzazione della sorveglianza di massa nel contesto della CEDU e il Quarto Oxford Statement sulle tutele offerte dal diritto internazionale nel cyberspazio*, in *Nomos*, n. 2, 2021.