

# LE STRATEGIE DI PREVENZIONE AL TERRORISMO IN UNIONE EUROPEA: QUALE TUTELA PER I DIRITTI FONDAMENTALI? IL CASO KADI.

## Sommario

1. <i>Lineamenti generali</i> .....	1
2. <i>I Diritti Fondamentali e l'Unione Europea</i> .....	1
2.1. <i>Le strategie di prevenzione al terrorismo in Unione Europea</i> .....	3
3. <i>Il caso Kadi davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea</i> .....	4
3.1. <i>Una seconda sentenza</i> .....	4
3.2. <i>... fine della controversia</i> .....	5
4. <i>Rapporto tra Sicurezza Pubblica e Diritti Fondamentali: quale soluzione?</i> .....	6
5. <i>Riferimenti bibliografici</i> .....	8

### 1. *Lineamenti generali*

Gli attacchi dell'11 settembre 2001 hanno segnato una svolta su scala globale e hanno dato origine ad un forte e costante impegno dell'Unione Europea a rafforzare la lotta contro il terrorismo. Questo impegno si è materializzato in una crescente molteplicità di strumenti legali necessari a prevenire e contrastare attività di tipo terroristico. La prevenzione del terrorismo è diventata negli ultimi anni un obiettivo fondamentale e prioritario per l'UE e questo può essere facilmente dimostrato dall'ammontare di misure legislative, di gruppi di lavoro e dal rafforzamento dei processi di indagine. Tuttavia, lo studio di tale fenomeno non ha rappresentato e non rappresenta ancora oggi un'attività agevole e di facili conclusioni.

### 2. *I Diritti Fondamentali e l'Unione Europea*

Sembra qui utile, per meglio analizzare il fenomeno terroristico, ripercorrere la nascita e l'evoluzione delle fonti e degli istituti di carattere europeo che meglio hanno cercato di fissare un equilibrio, seppur per quanto vedremo molto fragile, fra l'esigenza di assicurare una sicurezza comune nello spazio europeo e la tutela dei diritti fondamentali.

La difficoltà oggi di reperire una chiara definizione di "diritti fondamentali" risiede nella diversità delle analisi che di tale concetto sono state fornite in ambito filosofico. I diritti fondamentali possono essere considerati come un "sottoinsieme" dei diritti soggettivi, i quali sono caratterizzati dall'essere corrispondenti ad un obbligo altrui e dal potersi tradurre in una pretesa azionabile in giudizio. L'attributo "fondamentale" qualifica il diritto soggettivo caratterizzando le posizioni giuridiche della persona che sono considerate come imprescindibili, strutturalmente ineliminabili e connesse alla preservazione della sua dignità.

Partendo da questo, forse fin troppo modesto, tentativo di darne una definizione possiamo cercare di individuare il ruolo dei diritti fondamentali in ambito europeo. L'Unione Europea nasce con "*il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno*

*sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano*” (art. 2 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, sottoscritto a Roma nel 1957). La natura prettamente economica di questa organizzazione, rilevabile già da queste poche righe, non ha reso indispensabile, nelle fasi iniziali della sua nascita, inserire nei Trattati disposizioni specifiche sulla tutela dei diritti fondamentali. In tale contesto, la tutela dei diritti fondamentali nel continente europeo veniva garantita in via esclusiva dalle Costituzioni nazionali e dalla Corte di Strasburgo (la Corte di Giustizia si confrontò con la questione per la prima volta nel 1959, nelle prime fasi della sua attività). Essi infatti hanno iniziato a fare capolino solo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia come principi ricavati dalle “tradizioni costituzionali comuni” degli Stati membri e mutuati dalle disposizioni della Convenzione europea. Per trovarne un riconoscimento esplicito si dovrà attendere il Trattato di Maastricht (1992) che all’art. F.2 delle disposizioni comuni così recitava: *“L’Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea [...] e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario”*. La disposizione è stata modificata dal Trattato di Lisbona (2007) e richiamata ora espressamente nella Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione. I diritti dell’uomo, dunque, nascono nella giurisprudenza della Corte di Giustizia senza un decalogo scritto, avendo come riferimento le sole “tradizioni costituzionali comuni” degli Stati, mutuano la loro fisionomia dai diritti garantiti dalla Convenzione Europea e, da ultimo, sono cristallizzati nella Carta dei Diritti che, con il Trattato di Lisbona, assume lo stesso valore giuridico dei Trattati. La Carta dei Diritti dell’Unione, benché sia strumento autonomo rispetto alla Convenzione Europea, è estremamente simile a questa nei contenuti. I diritti garantiti nelle due Carte presentano una struttura pressoché identica nella parte della previsione delle facoltà garantite, inerenti all’ambito del diritto. Manca, invece, negli articoli della Carta, la parte relativa alla previsione dei limiti che, nella Convenzione Europea, fissa le condizioni che gli Stati membri devono rispettare per restringere legittimamente il diritto di libertà nell’esercizio del proprio margine di apprezzamento. La questione dei limiti sembra risolta, nella Carta dei Diritti, una volta per tutte con la previsione dell’art. 52.1 che recita: *“[...] Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui”*. Questa disposizione permette di rivelare la diversa funzione teleologica delle norme in questione. Le norme della Convenzione si rivolgono agli Stati membri. Le previsioni li obbligano a rispettare, con i propri comportamenti e il proprio ordinamento interno, i diritti tutelati e consentono loro di apportare restrizioni alle facoltà garantite nei limiti e alle condizioni previste dalla Convenzione. Il rispetto dei limiti e delle condizioni previste da parte dello Stato è sottoposto al giudizio della Corte Europea dei diritti dell’uomo. Le norme della Carta dei Diritti, di contro, operano all’interno del diritto dell’Unione e, dunque, nelle materie di competenza di questa. Le norme della Carta quindi troveranno applicazione solo in quelle materie che gli Stati membri, rinunciando ad una quota della loro sovranità, hanno deciso di trasferire alla competenza dell’Unione europea. Esse obbligano in prima battuta gli organi dell’Unione al rispetto dei diritti fondamentali, e obbligano gli Stati membri nei soli casi in cui si trovino a dare attuazione al diritto dell’Unione (art. 51 della Carta). L’Unione e gli Stati membri possono limitare i diritti riconosciuti dalla Carta quando la restrizione risulti necessaria a raggiungere le finalità dell’Unione o a tutelare i diritti al-

trui. Le finalità riconosciute dall'Unione sostituiscono i numerosi "scopi legittimi" contenuti negli articoli della Convenzione (ordine, moralità, sicurezza pubblica, ecc.) e riconducono le previsioni della Carta nell'ambito loro proprio: il diritto dell'Unione. I diritti garantiti dalla Carta devono armonizzarsi con le finalità dell'Unione, all'interno della quale trovano applicazione, e queste condizioneranno inevitabilmente la fisionomia e il contenuto di quelli, così come interpretati dalla Corte di Giustizia. Ora, risulta chiaro che le sentenze in cui la Corte di Giustizia richiama i diritti fondamentali riguardano materie di competenza dell'Unione che intercettano questi, chiamati in causa 'solo' nel caso in cui l'applicazione del diritto comunitario potrebbe portarne come conseguenza indiretta la lesione. Questo spiega altresì perché sia molto difficile individuare in una giurisprudenza frammentaria un filo conduttore in grado di tracciare la fisionomia di alcuni diritti fondamentali nell'Unione Europea, fissandone i contenuti essenziali.

### *2.1. Le strategie di prevenzione al terrorismo in Unione Europea*

In tema di prevenzione l'UE muove i primi passi nel 2005 quando il Consiglio adotta la prima strategia antiterrorismo per combattere tale fenomeno su scala mondiale e rendere lo spazio europeo più sicuro. La strategia si incentra su quattro pilastri (prevenzione, protezione, perseguimento, risposta) che sono stati declinati dalla stessa UE in senso unicamente repressivo. Più recentemente (2014), la strategia è stata riveduta e per combattere la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo ci si è basati su nuovi elementi: Promuovere la sicurezza, la giustizia e le pari opportunità per tutti - Sostenere messaggi antiterrorismo - Contrastare la radicalizzazione e il reclutamento nelle file del terrorismo online - Formare, sviluppare le capacità e coinvolgere esperti di prima linea. Si tratta per lo più di linee guida molto generali che rendono difficile la possibilità di individuare una vera e propria strategia anti-radicalizzazione dell'UE. È inevitabile infatti evidenziare la maggiore efficacia di un'azione antiterroristica comune rispetto ad iniziative condotte in modo isolato dagli Stati membri.

In questo contesto un peso determinante lo ha avuto il fattore religioso in quanto le strategie, che hanno come fine la lotta alla radicalizzazione, risentono inevitabilmente dello specifico rapporto che un ordinamento giuridico intrattiene con lo stesso. L'Unione, ancora oggi, continua ad operare sulla base del principio di attribuzione (art 5 TUE) secondo il quale l'Unione Europea agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati nei trattati dell'UE. Gli Stati membri sono particolarmente gelosi dei loro tratti identificativi e in nome di questo hanno sempre avuto difficoltà a cedere competenze in materia di rapporti con le confessioni religiose. Per questi motivi se dovessimo indentificare il rapporto che l'UE intrattiene oggi con il fenomeno religioso dovremmo arrivare alla conclusione che la stessa non possa dirsi né laica né confessionista ma neutrale. La neutralità dell'UE non è una neutralità voluta, per il fatto che la stessa non ha compiuto nel corso della sua storia la scelta di essere neutrale rispetto al fattore religioso, ma ha dovuto esserlo in quanto priva di una concessione di sovranità da parte degli Stati membri in tale materia. Oggi la politica ecclesiastica europea di fatto si riassume e si riduce all'art. 17 TFUE dove si stabilisce come l'UE non possa esercitare alcuna ingerenza nei rapporti che i singoli Stati nazionali intrattengono con le confessioni religiose, non avendo quindi alcuna possibilità di influenza su tale punto. In questa materia manca, dunque, un indirizzo politico unitario o un orientamento comune agli Stati. Se è possibile quindi individuare una conseguenza dovuta alla neutralità dell'UE in tale materia è senza dubbio l'impossibilità di stabilire un piano complessivo di de-radicalizzazione e di prevenzione alla radicalizzazione che possa trovare uguale applicazione nei vari Stati membri. Quello che ha fatto l'UE è stato limitarsi ad introdurre obblighi di incriminazione di

singole condotte di terrorismo chiedendo agli Stati di informare così la propria normazione (competenze UE in materia penale esclusivamente indiretta, art 83 TFUE).

### *3. Il caso Kadi davanti alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea*

Il contrasto del terrorismo internazionale nell'ordinamento dell'UE, all'indomani degli attentati dell'11 settembre 2001, si è articolato, tra l'altro, attraverso il Regolamento CE n. 881/2002, adottato in attuazione di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (n. 1267) relativa al congelamento dei beni e dei capitali di soggetti sospettati di legami con organizzazioni terroristiche. La risoluzione n. 1267 istituisce un procedimento di elaborazione delle liste interamente collocato in ambito internazionale ed assistito dalla previsione di apposite istituzioni deputate alla gestione del procedimento medesimo (quali il Comitato per le Sanzioni), con ciò non lasciando spazi di discrezionalità agli Stati membri.

Il caso, qui scelto come esempio, riguarda un uomo d'affari dell'Arabia Saudita, Yassin Abdullah Kadi (anche traslitterato dall'arabo come Yasin Abdullah Ezzedine al-Qadi o Yasin A. Kahdi), nato il 23 febbraio 1955. Si tratta di un architetto formatosi a Chicago che risulta essere il genero dello sceicco Ahmed Salah Jamjoom, un ex ministro del governo dell'Arabia Saudita con stretti legami con la famiglia reale saudita.

Nello specifico, il 17 ottobre 2001 il Comitato per le Sanzioni inseriva il nominativo del signor Kadi nella lista nera internazionale delle persone sospettate di avere rapporti con Al-Qaeda. L'Unione Europea includeva, a sua volta, il nominativo nella sua lista nera, e le amministrazioni degli Stati membri davano immediata applicazione alla misura di sequestro dei beni. Il signor Kadi però, non essendo stato informato circa gli elementi assunti a suo carico per fondare le misure restrittive adottate nei suoi confronti, era stato privato del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva (art. 47 Carta, artt. 7,13 CEDU). L'inadeguatezza del sistema di tutela giurisdizionale dipendeva, in questo caso, dalla mancanza di disposizioni che contenessero possibili rimedi contro gli atti di recepimento che prevedevano l'inserimento nelle liste (il regolamento), se non la sola possibilità di chiedere la revisione al Comitato per le Sanzioni Onu, organo ausiliario del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, di natura esclusivamente politica e non giurisdizionale. Nonostante questo, secondo il giudice comunitario gli atti di inclusione nelle liste erano insindacabili da parte sua, in quanto costituivano soltanto una misura esecutiva di una ben più importante decisione del Consiglio di Sicurezza. Vi era in sostanza, secondo il Tribunale di I grado, una prevalenza della Carta delle Nazioni Unite sul Trattato CE, che impediva ai giudici europei di giudicare la legittimità o meno di una decisione del Consiglio di Sicurezza dalla quale discendeva la presunta violazione del diritto alla difesa negando però in questo modo l'imprescindibilità dei diritti fondamentali.

#### *3.1. Una seconda sentenza*

Le conclusioni del Tribunale avevano suscitato critiche proprio perché la mancanza di sindacabilità stabilita dallo stesso avrebbe garantito in futuro una sorta di immunità giurisdizionale, sia alle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che ad ogni atto interno di esecuzione, rispetto all'applicazione dei diritti fondamentali. La continua ricerca di un equilibrio tra lotta al terrorismo e tutela dei diritti fondamentali continuò da parte della Corte nella sentenza del 2008, laddove troviamo la ferma volontà del giudice comunitario di garantire la protezione dei diritti fondamentali, affermando la centralità del principio ad un rimedio giurisdizionale effettivo anche in seguito all'inserimento nelle liste. In appello la Corte di Giustizia ha completamente stravolto il percorso interpretativo seguito dal Tribunale di I grado. Infatti, contrariamente all'orientamento precedente accolto dal

Tribunale, che sanciva l'impossibilità per il giudice comunitario di sindacare il contenuto del regolamento, limitandone il controllo al rispetto dello *ius cogens*, la Corte di Giustizia afferma espressamente una sua competenza riguardo alle violazioni dei diritti fondamentali in materia di terrorismo internazionale e congelamento dei beni. In questa pronuncia per un verso sono stati riaffermati a vantaggio dei soggetti ricorrenti i diritti e principi "costituzionali" fondamentali dell'ordinamento europeo e, per l'altro, su un piano più generale, si è fornita una ricostruzione dei rapporti tra ordinamento internazionale e ordinamento comunitario, sostanzialmente opposta rispetto al semplicistico e inaccettabile modello proposto dal Tribunale. Di conseguenza la Corte ha annullato il regolamento impugnato nella parte relativa al ricorrente, consentendo al contempo un mantenimento provvisorio dei suoi effetti, per un periodo non eccedente i tre mesi, così da lasciare agli organi competenti il tempo per adottare, ove lo reputassero necessario, nuovi provvedimenti *"tali da consentire al Consiglio di porre rimedio alle violazioni constatate"*. Successivamente però, la Commissione confermava l'iscrizione del sig. Kadi con Regolamento 1190/2008. L'interessato proponeva dunque ricorso dinanzi al Tribunale per ottenere l'annullamento del Regolamento nella parte che lo riguardava. Con sentenza del 30 settembre 2010 il Tribunale accoglieva il ricorso.

### 3.2. ... fine della controversia

Nel luglio 2013 si conclude definitivamente la vicenda Kadi, con la sentenza della Grande Sezione della Corte di Giustizia. In primo luogo, la Corte ha ricordato che *«i giudici dell'Unione, in conformità alle competenze di cui sono investiti in forza del Trattato, devono garantire un controllo, in linea di principio completo, della legittimità di tutti gli atti dell'Unione con riferimento ai diritti fondamentali che costituiscono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione, anche quando tali atti mirano ad attuare risoluzioni adottate dal Consiglio di Sicurezza in base al capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite»*. La Corte ha quindi spiegato come tale controllo di legittimità deve sostanziarsi nel caso specifico degli atti di diritto UE volti a dare attuazione alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza che impongono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche nell'ambito della lotta al terrorismo. Ad avviso della Corte poi, *«[u]n siffatto controllo giurisdizionale risulta indispensabile per garantire il giusto equilibrio tra la preservazione della pace e della sicurezza internazionali e la tutela delle libertà e dei diritti fondamentali della persona interessata, che costituiscono valori comuni all'ONU e all'Unione»*. Da ultimo, la Corte di Giustizia ha analizzato i motivi adottati dal Comitato delle Sanzioni a supporto dell'adozione di misure restrittive nei confronti del sig. Kadi e ha concluso che *«nessuna delle accuse formulate a carico [di quest'ultimo] è idonea a giustificare l'adozione, a livello dell'Unione, di misure restrittive nei suoi confronti»*. Con riferimento quindi alle misure contro il terrorismo decise sia in sede ONU che in ambito comunitario, si è visto come sia particolarmente arduo realizzare la conciliazione tra detti valori, sia perché l'attuazione di tali misure dà luogo a un fenomeno pluri-ordinamentale, sia anche per il differente livello di tutela riservato ai diritti fondamentali dei singoli negli ordinamenti coinvolti. Infatti, mentre gli ordinamenti degli Stati membri e quello dell'Unione riconoscono un ricco corpus di diritti e, soprattutto assicurano la tutela giurisdizionale di questi ultimi, il sistema delle Nazioni Unite non trova termini di paragone. Soprattutto tale sistema non contempla la possibilità di un controllo giurisdizionale sul rispetto dei diritti dell'uomo da parte degli atti vincolanti - per l'appunto le risoluzioni - adottate dal Consiglio di Sicurezza con evidenti ripercussioni sulla possibilità di tutela anche in ambito comunitario.



#### *4. Rapporto tra Sicurezza Pubblica e Diritti Fondamentali: quale soluzione?*

In una situazione di normalità (apparentemente) sembra non esserci proporzione fra i diritti individuali e un bene collettivo quale la sicurezza: quest'ultima infatti, seppur essenziale, non può oscurare la tutela riservata ai diritti. In uno stato di eccezione, quale quello determinato dal terrorismo, i diritti individuali si trovano a essere limitati allo scopo, giudicato in molte occasioni primario, di garantire la sicurezza pubblica. È necessario chiedersi fino a che punto però sia giustificabile la compressione di un diritto fondamentale a favore della sicurezza. Troppo spesso infatti, l'introduzione di misure che intervengono in senso restrittivo sull'apparato di garanzie individuali o l'irrigidimento della normativa in determinati settori, viene giustificata perché ritenuta strumento indispensabile nella lotta al terrorismo. Oggi per contrastare la radicalizzazione, e quindi possibili futuri attacchi terroristici, gli Stati membri sembrano essersi convinti che la via più efficace sia adottare delle misure di prevenzione, o meglio di de-radicalizzazione. Rieducare il soggetto sospettato alla cultura della legalità con una misura di prevenzione significa però equiparare la stessa alla pena che ha, per sua natura, una funzione rieducativa: la stessa fattispecie che è stata qualificata come non reato, perché non ne presenta gli elementi costitutivi, viene sottoposta comunque a misure restrittive sotto la veste di misure di prevenzione. Si nota qui come la necessità di proteggere la sicurezza comune fa emergere l'accettazione da parte dell'Unione Europea di venire a patti con la possibilità di ledere diritti fondamentali. La risposta al fenomeno terroristico nell'ambito dell'Unione Europea è stata nel senso di valorizzare un diritto penale che potremmo definire preventivo: la volontà di proteggere lo spazio europeo dalla minaccia terroristica è così irriducibile che ha portato ad anticipare il più possibile la soglia di punibilità anche a costo del sacrificio della libertà individuale, come appunto accaduto nel caso Kadi, dove non solo quest'ultimo è stato privato del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ma, come stabilito dalla Grande Sezione nel 2013, le restrizioni impostegli (forse per il desiderio di fare presto) non trovavano giustificazione in alcun elemento di prova posto a suo carico. Neppure quindi la rapidità di decisione richiesta dalla situazione di emergenza, si pensi, nel caso che ci occupa, alla necessità di assicurare l'effetto "sorpresa" delle misure di congelamento dei beni, deve comportare infatti il rischio di una sopravvalutazione dell'istanza securitaria. L'Unione Europea sembra dunque accettare, in casi come questo, il rischio di sospendere l'effettività dei diritti fondamentali in nome di una minaccia più considerevole: gli artt. 41 e 47 della Carta vengono qui provvisoriamente congelati per far spazio alla tutela di un bene ritenuto primario. Il problema che si pone ancora una volta non è soltanto una possibile strumentalizzazione di tali misure ma ancor di più lo è la salvaguardia della qualità democratica delle azioni di contrasto del terrorismo. Se già le misure antiterroristiche sembrano aumentare di percentuali minime la sicurezza pubblica, la violazione dei diritti dei sospetti aumenta la pubblica insicurezza: quel che è successo ai malcapitati potrebbe succedere anche a noi. I possibili errori in politiche di antiterrorismo infatti, non aumentano la nostra sicurezza oggettiva collettiva, ma la diminuiscono: per non parlare della nostra sicurezza individuale, che oltre ai rischi del terrorismo si trova a dover correre anche quelli dell'antiterrorismo. Da tale prospettiva, la sproporzione fra libertà individuale e sicurezza collettiva, dunque, appare enorme. La violazione concreta dei diritti individuali, in casi come quello considerato, è certa, mentre la probabilità della tutela astratta della sicurezza collettiva resta aleatoria, e comunque non solo non aumenta ma può anche diminuire. La lotta al terrorismo quindi troppo spesso sceglie di sacrificare diritti individuali, rendendoci forse complici delle violazioni. Per il terrorismo, come per alcune forme isteriche di antiterrorismo dunque, si potrebbe dire in conclusione almeno

che entrambi, ancora oggi, sacrificano vittime. Se nel caso del terrorismo questo fenomeno risulta maggiormente evidente, nel caso dell'antiterrorismo lo stesso sembra trovare purtroppo ancora spazio all'ombra del primo. L'approccio al tema però deve necessariamente essere contestualizzato perché la radicalizzazione è un fenomeno fluttuante che si sviluppa all'interno di un sistema rigido, ovvero lo Stato di diritto. Gli operatori del diritto dovranno, necessariamente e senza tregua, confrontarsi con la necessità di rapportare la rigidità dello Stato, e quindi la potenza e la capacità di intervento dell'ordinamento giuridico, con il volto assunto di volta in volta dalla radicalizzazione in quanto appunto fenomeno non costante. L'azione di prevenzione quindi ovunque sia estrinsecata dovrà avere una precisa caratteristica ovvero la legittimità; è doveroso per uno Stato di diritto infatti calare qualsiasi attività di prevenzione nella dimensione della legittimità. Nel momento in cui l'ordinamento definisce un soggetto come radicalizzato nella sua eccezione negativa deve obbligatoriamente anche porsi dei limiti nel rispetto delle libertà dello stesso, limiti che potranno mutare rispetto a quello che risulterà essere il volto che la radicalizzazione in quel contesto ha assunto. Il contrasto all'estremismo e alla radicalizzazione non può prescindere in alcun modo dalla difesa dello Stato di diritto e dunque dai diritti fondamentali che delle democrazie sono la base fondante. Certo, la presunzione liberale a favore dei diritti individuali non è invincibile: i bilanciamenti, per definizione, sono aperti anche a soluzioni favorevoli alla sicurezza. Nulla esclude che possano darsi casi estremi nei quali tale presunzione a favore dei diritti individuali non valga, sicché prevalgono le ragioni della sicurezza. Per scongiurare però il verificarsi di tale prospettiva l'unica soluzione pare al momento essere quella dell'individuazione di un punto di equilibrio, anche tramite come si è visto una qualificazione tecnico-giuridica del soggetto radicalizzato, che consenta il raggiungimento di un compromesso accettabile, e comunque a breve termine, tra esigenze di tutela della pubblica sicurezza e garanzia dei diritti individuali.

## 5. Riferimenti bibliografici

Anrò Ilaria Angela. *Il bilanciamento dei diritti fondamentali presso la Corte di giustizia dell'Unione europea*. Tesi di dottorato di ricerca, A.A. 2009/2010.

Barberis Mauro. *Non c'è sicurezza senza libertà. Il fallimento delle politiche antiterrorismo*. Bologna: Il Mulino, 2017.

Casuscelli Giuseppe. *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*. Pubblicato su rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* nel settembre 2011.

Casuscelli Giuseppe (a cura di). *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5ª edizione, Torino, Giappichelli, 2015.

Gradoni Lorenzo. *Raccontare Kadi dopo Kadi II: perché la Corte di giustizia dell'Unione europea non transige sul rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo*. Società editrice il Mulino, 2013.

Marchei Natascia. *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti europee*. Pubblicato su rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* nel 2019.

Paffarini Jacopo. *I diritti della difesa e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva delle persone soggette a provvedimenti di congelamento*. DPCE on line, 2019.

Schillaci Angelo. *Diritti fondamentali e lotta al terrorismo internazionale nella giurisprudenza della Corte di giustizia: l'eredità del caso Kadi*. Revista do curso de direito, UFMA, São Luís, Ano IV, n. 8, jul/dez 2014.

Sentenza Corte di Giustizia (grande sezione), 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, Raccolta I-6351.

Sentenza Corte di Giustizia (grande sezione), 18 luglio 2013, Cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, Commissione europea e altri contro Yassin Abdullah Kadi.

Spataro Armando. *Politiche della sicurezza e diritti fondamentali, Strategie di contrasto al terrorismo in Italia*. Settembre 2016.

**Casiraghi Francesco**

francesco.casiraghi1@studenti.unimi.it