

PREMESSA

Questo libro si sofferma sull'attuale condizione dei diritti fondamentali. A tale scopo esamina i dati offerti dalla prassi, in particolare i casi discussi nei tribunali. Su questa base cerca di offrire una chiave di lettura legata a sei fattori che segnano il nostro tempo: migrazioni, multiculturalismo, terrorismo, crisi economica, emergenza sanitaria, involuzione democratica.

L'analisi si colloca dentro l'orizzonte concettuale della riflessione costituzionalistica. Nondimeno, il tema viene trattato assumendo un angolo visuale poco consueto, corrispondente all'arretramento della linea di tutela che si registra in queste sei aree, piuttosto che ricostruendo gli sviluppi storici, il quadro della disciplina costituzionale e sovranazionale, le forme di tutela giurisprudenziale, la cosiddetta tutela multilivello, il dialogo fra le corti nazionali e sovranazionali, tutti aspetti assai importanti ma già ripetutamente sviscerati dalla manualistica.

L'idea è che mappando i problemi concentrati in quelle aree e risalendo alle cause si ottenga un quadro più chiaro degli ostacoli frapposti nell'esperienza contemporanea alla garanzia dei diritti fondamentali.

La speranza è che questa impostazione possa risultare utile all'approfondimento nell'ambito dei corsi monografici, in particolare di diritto costituzionale e di diritto pubblico, di un fenomeno che segna il nostro tempo, malgrado non sempre se ne abbia adeguata consapevolezza.

Settembre 2020

I

LUCI E OMBRE

SOMMARIO: 1. Democrazia e diritti. – 2. Avanzamenti I. – 3. Avanzamenti II. – 4. Arretramenti I. – 5. Arretramenti II. – 6. Fattori di arretramento.

1. *Democrazia e diritti*

Nelle democrazie occidentali predomina l'idea che ad ogni persona debba essere garantito un nucleo intangibile di diritti fondamentali. Non mancano le posizioni contrarie o scettiche, ma resta il dato di fondo della larga condivisione della cultura dei diritti e delle libertà. Come ha osservato Norberto Bobbio, l'interesse per la loro protezione costituisce una zona di luce della storia. Sappiamo peraltro che in molte e tragiche situazioni i diritti fondamentali sono sistematicamente violati, e dunque vi sono vaste aree del pianeta dove la luce non arriva. La protezione dei diritti fondamentali, che in quanto tali dovrebbero essere riconosciuti a ciascuno, per il sol fatto di essere una persona, ovunque sia nato e si trovi a vivere, è nella realtà un obiettivo prioritario e qualificante soprattutto delle democrazie liberali, prevalentemente occidentali.

La zona di luce è il portato di un lungo e accidentato percorso storico che prende avvio addirittura nel medioevo; risale a questo periodo la *Magna Charta libertatum* del 1215, che è considerato il primo documento a tutela delle libertà individuali. Un salto di qualità avviene però molto tempo dopo, con le rivoluzioni americana e francese di fine settecento. A questo riguardo basta ricordare la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* approvata nel 1789 nel-

la Francia rivoluzionaria, e il *Bill of rights*, ossia i primi dieci emendamenti della Costituzione americana approvati nel 1791 che enunciano i diritti fondamentali del cittadino.

Piuttosto che rievocare quel percorso puntualmente, qui interessa notare che assume caratteri nuovi con l'avvento del costituzionalismo moderno. Il punto di svolta nella direzione di una tutela più efficace giunge con le dichiarazioni dei diritti del secondo dopoguerra: in particolare la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* approvata nel 1948 dall'ONU, a cui si aggiungono, qualche anno dopo, il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* e il *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* e la *Convenzione europea dei diritti e delle libertà fondamentali* (Cedu) del 1950 approvata dal Consiglio d'Europa. Sul medesimo solco, più recentemente, si inserisce la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, proclamata a Nizza nel 2000 allo scopo di «rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici».

Oggi la tutela dei diritti fondamentali è un connotato delle democrazie liberali che tende, sia pure a fatica, ad espandersi, come dimostra il fatto che il rispetto dei diritti fondamentali ha costituito una condizione per l'ingresso di nuovi paesi nella Comunità europea; è stato così alla fine degli anni settanta per l'ingresso di Spagna, Portogallo e Grecia, e poi, con la decisione del Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 per l'allargamento verso i paesi dell'Europa centrale.

2. Avanzamenti I

La Costituzione italiana, nata nello stesso periodo storico e nel medesimo clima culturale delle citate dichiarazioni internazionali, tutela i diritti in maniera ben più efficace ed estesa del precedente Statuto albertino, grazie alla sua natura di costituzione rigida, gerarchicamente sovraordinata alla legge e alle altre fonti ordinarie. Rispetto allo Statuto, il catalogo dei diritti si allunga, arrivando a ricomprendere i diritti sociali (il diritto alla salute e all'istruzione, in particola-

re) e le libertà collettive. La natura rigida del testo costituzionale potenzia l'efficacia degli strumenti di tutela previsti dal testo costituzionale, la riserva di legge assoluta e la riserva di giurisdizione.

La giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito due aspetti. In primo luogo, non esiste una gerarchia interna al catalogo dei diritti costituzionali: «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. (...) Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona» (sent. 85/2013).

In secondo luogo, nei casi di conflitti fra i diritti occorre preservare il nucleo essenziale di ciascun diritto: «La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. (...). Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (sent. 85/2013).

Un altro fattore che spiega l'avanzamento dei diritti è la cosiddetta tutela multilivello. Nel secondo dopoguerra, in Europa comincia a prendere corpo un complesso sistema di difesa dei diritti fondamentali, dislocato tanto a livello nazionale che a livello sovranazionale. A livello nazionale decisiva è l'azione delle corti costituzionali chiamate a controllare il rispetto del testo costituzionale rigido da parte delle fonti inferiori, e quindi a far prevalere il catalogo dei diritti compreso nella costituzione. A livello sopranazionale opera la Corte europea per i diritti dell'uomo (d'ora in avanti anche Corte Edu), costituita nel 1950 dai Paesi del Consiglio d'Europa, che offre una tutela sussidiaria di quella statale, e la Corte di giustizia prevista dall'ordinamento comunitario. La funzione della Corte Edu si collega alla concezione, affermatasi nel secondo dopoguerra, secondo cui i diritti preesistono

agli stati. Il controllo esterno della Corte Edu oggettivamente costituisce un'interferenza negli 'affari interni' degli stati, ma si giustifica proprio per la natura pre-statale dei diritti che spiega il ruolo di garante assunto dalla comunità internazionale. Ne sortisce un sistema articolato, che implica complesse interrelazioni fra i vari giudici in campo, nazionali e sovranazionali, e che si iscrive nel processo di universalizzazione del diritto.

Peraltro, le due corti giocano «ruoli diversi, sia pure tesi al medesimo obiettivo di tutelare al meglio possibile i diritti fondamentali dell'uomo» (Corte cost., sent. 349/2007). La Corte costituzionale è posta a tutela dei parametri costituzionali sui diritti e le libertà, ed è dotata dello strumento della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme contrastanti con tali parametri. La Corte di Strasburgo ha strumenti di intervento meno incisivi ed è posta a tutela della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, un atto che nel sistema delle fonti del diritto si colloca a livello sub-costituzionale¹.

¹La Convenzione EDU «è configurabile come un trattato internazionale multilaterale (...) da cui derivano "obblighi" per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto, dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti, *omisso medio*, per tutte le autorità interne degli Stati membri». «La CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa». Ne segue che «tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione. Non si può parlare quindi di una competenza giurisdizionale che si sovrappone a quella degli organi giudiziari dello Stato italiano, ma di una funzione interpretativa eminente che gli Stati contraenti hanno riconosciuto alla Corte europea, contribuendo con ciò a precisare i loro obblighi internazionali nella specifica materia. Quanto detto sinora non significa che le norme della CEDU, quali interpretate dalla Corte di Strasburgo, acquistano la forza delle norme costituzionali e sono perciò immuni dal controllo di legittimità costituzionale di questa Corte. Proprio perché si tratta di norme che integrano il parametro costituzionale, ma rimangono pur sempre ad un livello sub-costituzionale, è necessario che esse siano conformi a Costituzione. La particolare natura delle stesse norme, diverse sia da quelle comunitarie sia da quelle concordatarie, fa sì che lo scrutinio di costituzio-

Bisogna aggiungere che un contributo significativo sul fronte della tutela dei diritti viene anche dall'ordinamento europeo nel quale gli obiettivi di tutela dei diritti fondamentali, originariamente non contemplati, si sono gradualmente affiancati agli obiettivi di integrazione economica grazie alla giurisprudenza della Corte di giustizia, che si è impegnata in tal senso ben prima delle modifiche espresse dei Trattati e dell'approvazione della Carta dei diritti fondamentali. Il processo di attrazione dei diritti fondamentali nell'ambito del diritto dell'Unione europea si è sviluppato lungo due direttrici principali: dapprima, la giurisprudenza della Corte di giustizia che si è autodefinita garante dei «diritti fondamentali della persona, che fanno parte integrante dei principi generali del diritto comunitario» (sent. 12 novembre 1969, causa 29/69, *Stauder*); e poi l'incorporazione nel Trattato di Lisbona della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Nizza, 7 dicembre 2000), che assume così «lo stesso valore giuridico dei trattati» (art. 6 Trattato UE).

Il percorso dei diritti fondamentali in Europa è dunque favorito da alcuni elementi che concorrono ad alzare il livello di tutela: l'azione della Corte costituzionale come 'giudice dei diritti'; la giurisprudenza della Corte Edu; la giurisprudenza della Corte di giustizia; la circolazione delle giurisprudenze fra le diverse corti.

3. *Avanzamenti II*

Nella storia repubblicana una svolta a favore dei diritti fondamentali è rappresentata dal cosiddetto 'disgelo costituzionale', ossia la fase di attuazione della Costituzione che seguì all'elezione di Gronchi alla Presidenza della Repubblica nel 1955 e che portò all'istituzione della Corte costituzionale, oltre che del Consiglio superiore della magistratura e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Ciò consentì l'avvio di un'attuazione costituzionale in via giurisdizionale

nalità non possa limitarsi alla possibile lesione dei principi e dei diritti fondamentali (...) o dei principi supremi (...), ma debba estendersi ad ogni profilo di contrasto tra le "norme interposte" e quelle costituzionali» (Corte cost., sent. 348/2007).

che, fin dall'inizio, toccò il tema dei diritti e delle libertà. La possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale contro le leggi lesive dei diritti ha offerto un rimedio efficace nelle ipotesi in cui diritti costituzionali siano messi a rischio da determinati indirizzi politici del legislatore *contra constitutionem*.

Si potrebbero fare molti esempi di tutela avverso misure legislative a cominciare dalla prima sentenza del 1956 che interviene a tutela della libertà di manifestazione del pensiero censurando norme fasciste del testo unico sulla pubblica sicurezza. Ma ai fini del discorso è più interessante notare che non sono mancati contraddizioni e arresti momentanei: un esempio è offerto dalla sentenza della Corte che salvò la norma che puniva l'adulterio della moglie e non quello del marito (sent. 64/1961 secondo cui «che la moglie conceda i suoi amplessi ad un estraneo è apparso al legislatore (...) offesa più grave che non quella derivante dalla isolata infedeltà del marito»); oppure la sentenza che salvò la norma che poneva un limite alla presenza delle donne nelle Corti d'assise (sent. 56/1958). Molti anni dopo, un'altra battuta d'arresto è coincisa con la sentenza che ha annullato le misure tendenti a riequilibrare la presenza delle donne nei consigli comunali e provinciali mediante la previsione di una riserva di quote nella legge elettorale (sent. 422/1995).

Il punto che va sottolineato, perché segna una differenza qualitativa con la difficile fase per i diritti cominciata all'inizio del nuovo millennio, è che in precedenza gli "attacchi normativi" ai diritti sono stati causati da fattori congiunturali piuttosto che strutturali. Fino agli anni duemila non mancano le misure normative che attentano ai diritti, ma, in primo luogo, simili misure sono l'espressione di indirizzi politici della maggioranza parlamentare che per definizione cambiano con il mutare delle maggioranze.

In secondo luogo, sono l'espressione di indirizzi politici che risentono di determinate impostazioni culturali, superati dalle trasformazioni sociali, come nell'esempio delle leggi sull'adulterio e sulla presenza delle donne nelle Corti d'assise oggetto delle sentenze prima citate.

In terzo luogo, sono collegate alla necessità di rispondere a fenomeni politico/sociali che, per quanto gravi, non hanno causato una trasformazione stabile dell'ordinamento. Un esempio è il terrorismo

interno di matrice politica che si è manifestato a partire dagli anni '70. La Corte costituzionale ha sottolineato la necessaria temporaneità delle misure adottate per combatterlo. Di fronte alla situazione di emergenza determinata dal terrorismo politico «Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza»; tuttavia, il prolungamento dei termini massimi di carcerazione preventiva può essere considerato non irragionevole solamente in quanto temporaneo (sent. 15/1982). Infatti, «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 anche che queste perdono legittimità, se ingiustamente protratte nel tempo».

Nel complesso, si può dire che durante l'esperienza repubblicana si sia affermato un clima culturale e politico favorevole all'ampliamento progressivo della sfera di applicazione delle libertà e dei diritti, nonostante inevitabili contraddizioni e limiti.

4. *Arretramenti I*

Tutto ciò è oggetto di molte e penetranti analisi miranti a valutarne l'impatto effettivo, le forme di evoluzione e gli aspetti problematici. In queste pagine vorrei però seguire una pista diversa che porta a riflettere su un certo appannamento della cultura dei diritti che sembra essere subentrato negli ultimi anni.

A partire dal secondo dopoguerra, il fronte dei diritti nelle democrazie liberali conosce molti avanzamenti, ma da ultimo si registrano anche significativi arretramenti. In effetti, la tutela dei diritti non è un processo unidirezionale punteggiato da continui progressi; non disegna una linea retta ma una *parabola*, che, dopo l'iniziale movimento d'ascesa che porta al punto più alto, comincia a declinare. Sulle cause specifiche di tale andamento altalenante mi soffermo più avanti, qui basti accennare alla natura confliggente delle domande di tutela: non di rado il diritto di uno, per esempio, alla sicurezza, si scontra con il diritto di un altro, per esempio alla privacy. In certe

situazioni questa conflittualità si esaspera e fa flettere la parabola, tipicamente ciò avviene nelle emergenze terroristiche e in quelle sanitarie, ma anche in presenza degli altri fattori di cui parleremo più avanti. Un'altra causa è la necessità di grandi risorse economiche, dal momento che tutelare i diritti costa, non solo quelli sociali ma anche quelli classici (per esempio la libertà personale che necessita di apparati funzionali alla sua tutela, basta pensare ai tribunali e ai corpi di polizia)².

Ma procediamo con ordine, cominciando dalle difficoltà che incontra la tutela dei diritti. Pare indicativo che Il Parlamento europeo abbia di recente espresso «profonda preoccupazione per l'arretramento della democrazia, dei diritti umani e dello Stato di diritto osservato in tutto il mondo», e abbia esortato «l'UE e i suoi Stati membri a perseguire incondizionatamente l'integrazione delle norme europee e internazionali in materia di diritti umani, Stato di diritto, democrazia e diritti delle minoranze alle quali sono vincolati, nonché a garantire maggiore coerenza tra le politiche interne ed esterne dell'UE in materia di diritti umani e un migliore coordinamento tra le politiche esterne degli Stati membri in settori quali la migrazione, la lotta al terrorismo e il commercio» (*Relazione annuale sui diritti umani e la democrazia nel mondo nel 2017 e sulla politica dell'Unione europea in materia*, Risoluzione del 12 dicembre 2018). Sempre il Parlamento, nella relazione dell'anno successivo, «esprime profonda preoccupazione per gli attacchi contro la democrazia e lo Stato di diritto perpetrati in tutto il mondo nel 2018, che riflettono l'ascesa dell'autoritarismo in quanto progetto politico, il quale incarna l'inservanza dei diritti umani, la repressione del dissenso, una giustizia politicizzata, elezioni predeterminate, il restringimento dello spazio d'azione per la società civile e la limitazione della libertà di riunione e della libertà di espressione» (*Relazione sui diritti umani e la democrazia nel mondo e sulla politica dell'Unione europea in materia*, Risoluzione dell'11 dicembre 2019).

² I diritti costituzionali «richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali – come, ad esempio, la tutela della salute, che peraltro deve essere assicurata gratuitamente agli indigenti (art. 32, primo comma, Cost.) – sia gran parte di quelli civili (si pensi alla spesa necessaria per l'amministrazione della giustizia, che è funzionale a garantire anche tali diritti)» (Corte cost., sent. 288/2019).

La relazione 2018 passa in rassegna molti aspetti critici, dai diritti delle donne (il Parlamento europeo «sottolinea l'aumento allarmante della violenza nei confronti delle donne e delle ragazze; condanna ogni forma di violenza di genere, fisica, sessuale e psicologica; esprime profonda preoccupazione per l'aumento del ricorso alla tortura sotto forma di violenza sessuale e di genere quale arma di guerra»), ai diritti dei minori («i minori subiscono spesso specifiche forme di abusi, quali i matrimoni infantili forzati, la prostituzione infantile, l'impiego dei bambini soldato, la mutilazione genitale, il lavoro minorile e la tratta di minori, segnatamente in occasione di crisi umanitarie e nei conflitti armati e, pertanto, necessitano di maggiore protezione»), dai diritti delle persone LGBTI ai diritti delle persone con disabilità, dalla discriminazione di casta (il Parlamento «prende atto con grande preoccupazione della portata e delle conseguenze delle gerarchie di casta, della discriminazione basata sulla casta e del perpetuarsi delle violazioni dei diritti umani basate sulle caste, fra cui il rifiuto di accesso al sistema giuridico o al lavoro, la segregazione persistente, la povertà e la stigmatizzazione, nonché delle barriere legate alla casta che ostacolano l'esercizio dei diritti umani di base e l'agevolazione dello sviluppo umano») ai diritti dei popoli indigeni (il Parlamento «esprime profonda preoccupazione per il fatto che i popoli indigeni affrontano discriminazioni e persecuzioni diffuse e sistematiche in tutto il mondo, tra cui arresti arbitrari e uccisioni di difensori dei diritti umani, trasferimenti forzati, accaparramento delle terre e violazioni dei loro diritti da parte delle imprese; osserva che la maggior parte dei popoli indigeni vive al di sotto della soglia di povertà»).

Il documento si sofferma su due libertà in particolare. In primo luogo, il Parlamento «denuncia con fermezza e condanna l'uccisione, il rapimento, l'incarcerazione e l'intimidazione di numerosi giornalisti, blogger e informatori, e gli attacchi nei loro confronti, anche con mezzi fisici e giudiziari, nonché le minacce cui hanno dovuto far fronte nel 2018; (...) ricorda che la libertà di espressione e la libertà dei media favoriscono una cultura del pluralismo e sono elementi essenziali delle fondamenta di una società democratica; ricorda che i giornalisti dovrebbero essere liberi di esercitare la loro professione

senza temere di essere perseguiti o incarcerati; sottolinea che qualsiasi restrizione all'esercizio della libertà di espressione e della libertà dei media, come la rimozione di contenuti online, deve essere eccezionale, con particolare attenzione ai principi di necessità e proporzionalità, e deve essere prescritta per legge e stabilita da un tribunale». In secondo luogo, il Parlamento «sottolinea che il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione o di credo (nota più comunemente come libertà di religione o di credo), che include il diritto a non credere, ad aderire a convinzioni teiste, non teiste, agnostiche o ateiste e il diritto all'apostasia e a non professare alcuna religione deve essere garantito in tutto il mondo e preservato senza condizioni»; inoltre «deplora le leggi anti-conversione e sulla blasfemia, che di fatto limitano e persino sopprimono la libertà di religione o di credo delle minoranze religiose e degli atei».

5. Arretramenti II

All'inizio del nuovo millennio il percorso dei diritti fondamentali nelle democrazie liberali appare più stentato, al punto che la zona di luce sembra restringersi, o per lo meno, si ha l'impressione di un certo rallentamento del moto espansivo dei diritti. Ciò è dovuto ad alcuni fattori che incidono negativamente sulla tutela dei diritti fondamentali, che peraltro, sarà meglio precisarlo, resta un obiettivo generalmente condiviso nelle liberal democrazie. A titolo di esempio richiamo alcune vicende recenti.

Sotto tiro finiscono spesso le minoranze. Per esempio, nel 2018 il Parlamento europeo ha preso posizione sul censimento dei rom in Italia. La risoluzione «esorta le autorità italiane ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei rom, inclusi i minori, e dall'utilizzare le impronte digitali già raccolte, (...) in quanto ciò costituirebbe chiaramente un atto di discriminazione diretta fondata sulla razza e sull'origine etnica, vietato dall'articolo 14 della CEDU, e per di più un atto di discriminazione tra i cittadini dell'Unione Europea di origine rom e gli altri cittadini, ai quali non viene richiesto di sottoporsi a tali procedure» (risoluzione del 10 luglio 2008). Due

anni dopo il Parlamento esprime «viva preoccupazione per i provvedimenti adottati dalle autorità francesi nonché dalle autorità di altri Stati membri nei confronti dei rom e dei nomadi e che ne prevedono l'espulsione», e sottolinea «che le espulsioni di massa sono proibite dalla Carta dei diritti fondamentali e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e che dette misure violano i trattati e il diritto dell'Unione europea, dal momento che rappresentano una discriminazione razziale ed etnica» (risoluzione del 9 settembre 2010). A sua volta, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è pronunciata sul caso dello sgombero forzato di nomadi da un'area protetta da vincoli paesaggistici. La Corte ritiene che i giudici francesi che hanno ordinato gli sgomberi non abbiano trovato un giusto equilibrio tra interessi concorrenti (causa *Winterstein ed altri c. Francia*, 17 ottobre 2013). I giudici «hanno ordinato l'espulsione dei ricorrenti senza aver analizzato la proporzionalità di tale misura (...): una volta constatata la non conformità della loro presenza al piano di occupazione dei suoli, esse hanno attribuito a tale aspetto un'importanza preponderante, senza bilanciarla in alcun modo con gli argomenti sollevati dai ricorrenti (...), questo approccio è di per sé problematico e non rispetta il principio di proporzionalità». Di qui la violazione dell'art. 8 della Convenzione europea che riconosce il diritto di ogni persona «al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza». La Corte sottolinea la «necessità, nel caso di espulsioni forzate di Rom e nomadi, di fornire loro un rialloggiamento, salvo il caso di forza maggiore».

Dopo i tragici attentati terroristici di Parigi del novembre 2015, l'Assemblea nazionale ha approvato una legge che consente di prolungare lo stato di urgenza oltre il limite dei dodici giorni previsti dalla precedente legge del 1955 adottata durante la guerra d'Algeria. Da allora lo stato di urgenza è stato prorogato più volte, rimanendo in vigore per ben due anni fino al 1° novembre 2017. I decreti di proclamazione indicano le principali misure applicabili durante lo stato d'urgenza: potere dei prefetti di limitare la libertà di circolazione e soggiorno; potere delle autorità di polizia di procedere a perquisizioni ed ispezioni domiciliari; potere del ministro degli interni di di-

sporre il soggiorno obbligato nei confronti di persone sospette. Come si vede, sono tutte misure normative potenzialmente lesive dei diritti fondamentali. A completare il quadro, va detto che il presidente Hollande, subito dopo gli attentati terroristici, ha presentato un progetto di revisione costituzionale volto a costituzionalizzare lo stato d'urgenza e la sanzione della decadenza dalla cittadinanza per crimini legati al terrorismo. Peraltro, a distanza di qualche mese, il presidente ha preso atto che non v'erano le condizioni politiche per approvare una simile, controversa, riforma costituzionale. Va inoltre aggiunto che il 30 ottobre 2017 il presidente Macron ha promulgato la nuova legge antiterrorismo, che si pone in sostanziale continuità con lo stato d'urgenza: per alcuni versi ne smussa gli aspetti più discussi, per altri contiene misure che rischiano di violare diritti fondamentali (torneremo sul tema nel cap. V).

Vicende analoghe si svolgono fuori d'Europa. Sempre nel 2015, e sempre in reazione agli attentati terroristici, il parlamento tunisino ha approvato una legge assai restrittiva sul piano dei diritti. Anche in questo caso è stato proclamato lo stato d'emergenza che permette di vietare la circolazione delle persone e dei veicoli; di vietare scioperi; di regolamentare il soggiorno delle persone; di controllare la stampa.

In Turchia, dopo il fallito tentativo di colpo di stato del 15 luglio 2016, il Consiglio dei ministri ha proclamato lo stato d'emergenza in base a quanto previsto dalla Costituzione e da una legge. Il Governo, che ha anche sospeso l'applicazione della Cedu e del Patto internazionale sui diritti civili e politici, ha quindi adottato con decreti legge una serie di misure per attribuirsi maggiori poteri. Fra le altre misure va segnalata la possibilità di detenere fino a 30 giorni persone sospettate di essere coinvolte nel colpo di stato, precludendo al contempo il controllo giurisdizionale sulla legittimità di tali provvedimenti restrittivi. Il quadro è completato dalla previsione costituzionale secondo cui i decreti legge adottati durante lo stato d'emergenza non sono soggetti al controllo della Corte costituzionale. Una risoluzione dell'8 febbraio 2018 del Parlamento europeo rileva che la Turchia «in qualità di paese candidato, è tenuta a rispettare gli standard di democrazia più elevati, compreso il rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto, delle libertà fondamentali e del diritto universale a