

Libertà e sicurezza nella lotta al terrorismo: quale bilanciamento?

di Mario Savino

È possibile salvaguardare i diritti individuali in un ambito - quello della lotta al terrorismo - nel quale le esigenze di pubblica sicurezza sono tradizionalmente considerate preponderanti? Nella sentenza Kadi, la Corte di giustizia risponde affermativamente, impegnandosi in una accurata operazione di bilanciamento tra l'interesse generale alla sicurezza e i diritti individuali di difesa e di proprietà.

«We cannot choose between maintaining security and maintaining rights. We must have them both» (1).

L'art. 24 della Carta delle Nazioni Unite affida al Consiglio di sicurezza il ruolo di supremo tutore della pace e della sicurezza a livello internazionale. In questa veste, il Consiglio di sicurezza ha creato, con la Risoluzione 1267 del 1999, un sistema coordinato di sequestro dei beni di persone fisiche e giuridiche sospettate di finanziare (o partecipare a) reti terroristiche internazionali. Questo strumento comprime, da un lato, il diritto di proprietà, poiché limita - sia pure in via temporanea - il libero godimento dei beni da parte dei presunti terroristi; dall'altro, i diritti di *due process*, pregiudicati dalla procedura amministrativa che porta all'inserimento di un nome nella *black list* dell'Onu. Il problema principale nasce dal fatto che l'ordinamento delle Nazioni Unite fatica a trovare, al suo interno, i correttivi necessari per rimediare a questo deficit di tutela. È vero che, in linea di principio, le decisioni del Consiglio di Sicurezza devono rispettare i diritti umani (2). Ed è vero anche che una recente risoluzione del Consiglio di sicurezza - la Risoluzione 1822 del 30 giugno 2008 - invita gli Stati membri ad indicare in modo dettagliato i motivi della richiesta di *listing* (par. 12), a comunicare tempestivamente gli addebiti alle persone incluse nell'elenco (par. 17) e ad esaminare in tempi rapidi le richieste di riesame ricevute dal *Focal Point* appositamente istituito con la Risoluzione 1730 del 2006 (par. 20) (3). Tuttavia, il rispetto di tali principi non è garantito da alcun giudice, poiché la Corte internazionale di giustizia ha da tempo chiarito di non avere giurisdizione sulle decisioni del Consiglio di sicurezza (4).

Lo soluzione del problema - un tipico esempio di lacuna del diritto amministrativo globale - comincia, però, ad emergere «dal basso» (5). Nella sentenza *Kadi* del 3 settembre 2008, la Corte di giustizia accoglie le indicazioni dell'Avvocato generale (6) e di un giudice nazionale (7) e sottopone le misure europee attuative delle decisioni del Consiglio di sicurezza ad un pieno controllo giurisdizionale. Le implicazioni di questa decisione sono numerose. Basti pensare a quali effetti essa possa produrre a livello Onu: la posta in gioco è l'effettività di un importante strumento di contrasto del terrorismo internazionale.

Il profilo qui indagato è, però, un altro. Nella sentenza *Kadi*, la Corte di giustizia riconosce in via generale l'ineludibilità dei diritti di *due process* e di proprietà. Essi vanno rispettati anche nell'ambito della lotta al terrorismo internazionale. Il problema è come: è possibile, cioè, ed in quale misura, salvaguardare i diritti individuali in una materia nella quale le esigenze di pubblica sicurezza sono (tradizionalmente considerate) preponderanti?

Pubblica sicurezza e due process

L'inclusione di un presunto terrorista nella *consolidated list* del Consiglio di sicurezza obbliga tutti gli Stati membri (e l'Unione europea) ad adottare provvedimenti di «sequestro» dei beni. La decisione di *listing* ed i provvedimenti conseguenti hanno carattere meramente preventivo: non sono fondati su «*criminal standards set out under national law*» (8). Il nome di una persona sospettata può, infatti, essere inserito nell'elenco senza che prima sia stata pronunciata a suo carico una condanna o avviata un'azione penale: basta la proposta di uno Stato membro e l'unanimità dei voti degli altri Stati rappresentanti nell'organo (il 1267 Committee) che si occupa di aggiornare la *black list* su mandato del Consiglio di sicurezza. Così, una misura amministrativa lesiva di un diritto individuale primario - quello di proprietà - è adottata attraverso una procedura di stampo diploma-

Note:

(1) Remarks of the Right Honourable Beverley McLachlin, P.C. Chief Justice of Canada, to the Vietnam-Canadian Business Association, Ho Chi Minh City - Vietnam, 28 novembre 2003 (http://www.scc-csc.gc.ca/aboutcourt/judges/speeches/Vietnam_e.asp).

(2) Art. 1, c. 3, e 24 della Carta delle Nazioni Unite.

(3) La sentenza *Kadi*, peraltro, non menziona la risoluzione 1822 del 2008, limitandosi a fare riferimento (par. 324) alle regole di procedura indicate nelle *Guidelines* del Comitato sanzioni dell'Onu (anche noto come 1267 Committee), modificate da ultimo il 12 febbraio 2007.

(4) International Court of Justice, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, 21 giugno 1971, in I.C.J. Reports, 1971, 16 ss., spec. 45.

(5) Sull'approccio «bottom-up» come strumento di avanzamento del diritto amministrativo globale, R.B. Stewart, *U.S. Administrative Law: A model for Global Administrative Law?*, in *Law & Contemporary Problems*, 2005, vol. 68, 63 ss.

(6) Opinione dell'Avvocato Generale Poiares Maduro, Case C402/05 P, *Yassin Abdullah Kadi c. Consiglio e Commissione*, 16 gennaio 2008.

(7) High Court of England and Wales, *A, K, M, Q & G v. H.M. Treasury* [2008] EWHC (Admin) 869, del 24 aprile 2008, par. 32 e 36-8. Il principio per cui il diritto dell'interessato ad essere ascoltato deve essere garantito anche in materia di terrorismo è stato espressamente affermato in *House of Lords, Secretary of State for the Home Department v MB* [2007] 3 W.L.R. 681.

(8) Così nel preambolo della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1735 (2006).

tico, senza garanzie di *due process* e al di fuori di un controllo giurisdizionale. La circostanza che la misura sia funzionale alla lotta al terrorismo, e sia, perciò, fondata su evidenti ragioni di sicurezza, giustifica una così significativa compressione delle garanzie del singolo?

Nel primo grado di giudizio sul caso *Kadi*, tale questione non è stata affrontata. Il Tribunale di prima istanza si è, infatti, limitato ad affermare che il suo sindacato sulla legittimità dei provvedimenti europei attuati di una decisione dell'Onu non può eccedere l'ambito del *jus cogens*, nel quale non rientra il principio di *due process*. L'esempio è stato seguito da alcuni giudici nazionali (9) e la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo ha assunto, in un caso affine, una posizione interlocutoria (10): dunque, molte corti hanno adottato, rispetto a provvedimenti amministrativi internazionali giustificati in nome della sicurezza internazionale, una comune strategia di *deference*, fondata su una ricostruzione in chiave monistica dei rapporti tra l'ordinamento delle Nazioni Unite e gli ordinamenti giuridici inferiori.

Al contrario, nella sentenza, la questione viene affrontata. La Corte di giustizia, infatti, rimuove l'ostacolo preliminare frapposto dal Tribunale di prima istanza, chiarendo che il sindacato deve essere pieno anche nei confronti di misure europee che eseguono decisioni internazionali. Quindi, la Corte statuisce nel merito, occupandosi *ex professo* del bilanciamento tra le ragioni di sicurezza che sono a fondamento delle misure di sequestro e la salvaguardia dei diritti individuali. Il punto di equilibrio, in merito alle garanzie di *due process*, viene individuato nei seguenti termini.

a) La comunicazione degli addebiti che giustificano l'inclusione nell'elenco europeo dei presunti terroristi (elenco che rispecchia quello dell'Onu) non può avvenire *ex ante*, in quanto comprometterebbe l'«effetto sorpresa» necessario ad assicurare l'efficacia della misura di sequestro (par. 338-339). Tuttavia, la comunicazione deve necessariamente essere effettuata al momento in cui viene decisa l'inclusione del nominativo nella *black list* europea «o, quantomeno, il più rapidamente possibile dopo tale decisione» (par. 336). Questa garanzia è essenziale perché consente ai destinatari di impugnare la decisione entro i termini e al giudice di sindacarne i motivi. Dunque, nessun obbligo di comunicazione preventiva, bensì un obbligo di comunicazione tempestiva *ex post* e, implicitamente, un obbligo di motivazione.

b) Per le medesime ragioni, le autorità comunitarie non sono neppure tenute a concedere agli interessati un'audizione prima dell'inserimento dei loro nomi nell'elenco (par. 341). L'audizione può avvenire solamente dopo. Come si vede, il diritto al contraddittorio *durante* il procedimento amministrativo di *listing* viene sacrificato in nome dell'efficacia delle misure di sequestro, ma viene recuperato in una fase successiva, di *riesame* (che sembrerebbe, dunque, dover essere automatico e immediato).

c) La comunicazione dei motivi e l'audizione dell'interessato sono, però, suscettibili di limitazioni anche

quando intervengono *ex post*. Trattandosi di procedimenti che servono a supportare la lotta internazionale al terrorismo, «talune considerazioni imperative riguardanti la sicurezza o la conduzione delle relazioni internazionali della Comunità e dei suoi Stati membri possono ostare alla comunicazione agli interessati di taluni elementi e, pertanto, all'audizione degli stessi in merito a tali elementi» (par. 342).

d) Tuttavia, tali limitazioni non possono vanificare il principio di tutela giurisdizionale effettiva, né, più in generale, le misure restrittive in esame si sottraggono «a qualsivoglia controllo del giudice comunitario in quanto si affermi che l'atto che le prevede riguarda la sicurezza nazionale e il terrorismo» (par. 343).

Nella prospettiva di questo commento, lo snodo più importante della sentenza è proprio quest'ultimo. L'impossibilità di procedere *ex ante* alla comunicazione degli addebiti e all'audizione è, per così dire, *in re ipsa*, poiché deriva dalla necessità di garantire l'effetto sorpresa del provvedimento cautelare. Analogamente, quando la decisione di inserire un nominativo nell'elenco sia fondata su informazioni riservate in possesso dei servizi di *intelligence*, è indispensabile evitarne la divulgazione: è, perciò, accettabile che tali informazioni non siano oggetto di comunicazione ad un presunto terrorista neppure *ex post*.

Il punto controverso, invece, riguarda appunto il principio di effettività della tutela giurisdizionale. Se neppure il giudice potesse visionare le informazioni riservate, quel principio risulterebbe, in concreto, compromesso ogni qual volta i motivi della decisione di *listing* vengano «segretati». Il che accadrebbe molto spesso, se l'amministrazione avesse la certezza di mettersi, in tal modo, al riparo dal controllo dei giudici. D'altro canto, però, quando un governo ritiene che vi siano ragioni di sicurezza tali da giustificare la riservatezza delle informazioni, può un giudice giungere a sindacare nel merito una simile valutazione? Può, quel giudice, accedere ai documenti riservati e apprezzarne autonomamente la rilevanza ai fini dell'assunzione di una decisione che attiene alla sicurezza nazionale (o di più Stati)?

Come si vede, il ruolo delle corti nella materia del terrorismo oscilla pericolosamente tra due estremi: l'inefficacia del suo intervento, quando si riconosca al governo una sfera di valutazione esclusiva in merito alla rilevanza delle esigenze di sicurezza; oppure, all'opposto, il rischio di *counter-majoritarian activism*, che si concretizza allorché il giudice, accettando di sindacare scelte amministrative che toccano un interesse fondamentale della collettività, finisca per sostituirsi all'autorità (espressione della maggioranza) politica nel bilanciare l'interesse alla sicurezza con le libertà individuali.

Note:

(9) Bundesgericht (Corte federale svizzera), *Nada v. SECO*, 14 novembre 2007, BGE 133 II 450.

(10) Corte europea dei diritti dell'uomo, Grand Chamber, *Bosphorus v. Ireland*, 30 giugno 2005.

Posta di fronte a questo dilemma, la Corte di giustizia, nella sentenza *Kadi*, sceglie la seconda strada, quella più rischiosa. In un passaggio decisivo della sentenza, infatti, si legge: «spetta al giudice comunitario attuare, nell'ambito del controllo giurisdizionale da esso esercitato, tecniche che consentano di conciliare, per un verso, le legittime preoccupazioni di sicurezza quanto alla natura e alle fonti di informazioni prese in considerazione nell'adottare l'atto di cui trattasi e, per altro verso, la necessità di concedere in maniera adeguata al singolo di beneficiare delle regole procedurali» (par. 344). Dunque, la Corte, citando a sostegno della propria scelta una pronuncia della Corte di Strasburgo (11), avoca a sé il potere di individuare il punto di equilibrio tra le ragioni di pubblica sicurezza e i diritti procedurali dell'interessato. Ciò, ad esempio, significa - la Corte non lo esplicita, ma è un corollario necessario del suo ragionamento - che i giudici, per valutare la ragionevolezza delle limitazioni imposte alle garanzie di comunicazione e di audizione, devono poter accedere anche alle informazioni segrete per motivi di sicurezza (12). Una posizione senza dubbio coraggiosa (13).

Pubblica sicurezza e diritto di proprietà

Né nel diritto comunitario, né nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, il diritto di proprietà è considerato una prerogativa assoluta: la sua funzione sociale consente, infatti, l'apposizione di limiti, a condizione che le restrizioni apportate «rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile» (par. 355). Muovendo da questo assunto, la Corte di giustizia articola il proprio sindacato di proporzionalità, in relazione alle misure di sequestro dei beni, in tre passaggi logici.

a) La misura cautelare in questione arrega all'esercizio del diritto di proprietà una restrizione «considerevole» (par. 358), data la portata generale della misura e la sua applicazione potenzialmente prolungata. Pertanto, dal momento che «deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito», alla Corte spetta verificare «se sia stato mantenuto l'equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e l'interesse del o degli individui coinvolti» (par. 360).

b) Al tempo stesso, però, «si deve riconoscere al legislatore un ampio margine discrezionale sia nello scegliere le modalità d'attuazione, sia nel decidere se le loro conseguenze siano legittimate, nell'interesse generale, dalla volontà di perseguire l'obiettivo della legislazione di cui trattasi» (par. 360, corsivo aggiunto). Ne consegue che, «di fronte a un obiettivo di interesse generale così fondamentale per la Comunità internazionale quale la lotta con ogni mezzo, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite, contro le minacce alla pace e alla sicurezza internazionali derivanti dagli atti terroristici, il sequestro di capitali, proventi finanziari e altre risorse economiche delle persone individuate dal Consiglio di sicurezza (...)

non può, di per se stesso, essere considerato inadeguato o sproporzionato» (par. 363).

c) Ciò nondimeno, il provvedimento adottato nei confronti del signor Kadi è illegittimo in quanto è stato assunto senza rispettare le garanzie del giusto procedimento. La persona interessata, infatti, deve avere modo di esporre le proprie ragioni nell'ambito della procedura che porta all'adozione della misura di sequestro, giacché questo è un «requisito intrinseco dell'art. 1 del protocollo n. 1 della Cedu» (par. 368). Poiché la disciplina europea di tale procedura non prevede simili garanzie - «e ciò in un contesto in cui la restrizione dei suoi diritti di proprietà dev'essere ritenuta considerevole, data la portata generale e la durata effettiva delle misure restrittive a suo carico» (par. 369) - ne deriva che la restrizione al diritto di proprietà deve ritenersi ingiustificata.

Da questa argomentazione emergono due spunti interessanti. Il primo è che il sindacato di proporzionalità è condotto in modo singolare. Il concetto giuridico di proporzionalità, com'è noto, è scomponibile in tre elementi: l'idoneità, la necessità e l'adeguatezza (14). La Corte, però, non si preoccupa di sindacare né l'idoneità del mezzo rispetto allo scopo (che è quello di combattere il terrorismo), né la necessità (cioè la possibilità di ricorrere ad altre misure egualmente efficaci ma meno restrittive), né, infine, l'adeguatezza (sul piano quantitativo) della restrizione imposta al singolo. Questa scelta è comprensibile solo in parte. Per un giudice, è oggettivamente difficile avventurarsi in un giudizio prognostico sulla efficacia del provvedimento rispetto all'obiettivo

Note:

(11) Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Chahal c. Regno Unito*, 15 novembre 1996, par. 131.

(12) Questa implicazione è stata, invece, chiarita dal Tribunale di prima istanza in una decisione che sotto molti profili anticipa quella in commento, ma che, a differenza del caso in esame, riguardava una *autonoma* misura europea di sequestro dei beni di una organizzazione sospettata di attività terroristiche, non emanata in attuazione di decisioni Onu. In Trib. Ce, causa T228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio (OMPI)*, 12 dicembre 2006, infatti, si afferma che una tutela giurisdizionale effettiva rappresenta «la sola garanzia procedurale che consenta di assicurare il giusto equilibrio fra le esigenze della lotta contro il terrorismo internazionale e la tutela dei diritti fondamentali [...] le limitazioni apportate dal Consiglio ai diritti della difesa degli interessati devono essere bilanciate da un severo controllo giurisdizionale indipendente e imparziale»; di conseguenza, «il giudice comunitario deve poter controllare la legittimità e la fondatezza delle misure di sequestro dei fondi, senza che possano essergli oposti il segreto o la riservatezza degli elementi di prova e di informazione utilizzati dal Consiglio» (par. 155-156, corsivo aggiunto). Si veda, in proposito, G. della Cananea, *Return to the due process of law: the European Union and the fight against terrorism*, in *European Law Review*, 2007, vol. 32, 895.

(13) In Tribunale Ce, causa T228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran c. Consiglio*, cit., ci si era spinti, in verità, anche oltre nella individuazione delle modalità specifiche di garanzia: ad esempio, al fine di contemperare l'effettività della tutela giurisdizionale con la riservatezza di alcuni dati, il Tribunale ha ipotizzato il ricorso ad una motivazione «a due livelli», con una motivazione «generica», accompagnata dal dispositivo, per la versione da pubblicare e, invece, una motivazione «specificata e concreta» per la versione riservata a beneficio dell'interessato (par. 147).

(14) Per tutti, A. Sandulli, *Proporzionalità*, in (a cura di) S. Cassese, *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, Milano, 4643 ss.

complessivo (idoneità) o in una valutazione circa l'esistenza di misure tecniche di contrasto del terrorismo altrettanto efficaci ma più «miti» (necessarietà). Sotto questo profilo, il riconoscimento alle autorità comunitarie di un'ampia discrezionalità ha un suo evidente fondamento. Meno condivisibile appare, invece, la mancata considerazione del requisito di adeguatezza. Trattandosi di una misura cautelare irrogata ad un soggetto che nella maggior parte dei casi non è stato né condannato né accusato di alcun reato, la Corte avrebbe potuto - e, forse, dovuto - individuare un criterio temporale come limite all'applicazione della misura (15).

Il secondo aspetto interessante riguarda la distanza tra l'approccio - molto cauto - seguito dalla Corte nel valutare le restrizioni al diritto di proprietà e l'approccio - ben più restrittivo - adottato in riferimento alle garanzie di *due process*. Nel primo caso, l'atteggiamento di *deference* dei giudici comunitari è tale da rendere persino evanescente - come si è visto - il sindacato di proporzionalità. Nel secondo caso, invece, la Corte giunge ad attribuirsi il potere di sindacare nel merito i motivi di sicurezza utilizzati per limitare le garanzie del singolo.

Una possibile spiegazione di questo atteggiamento, apparentemente contraddittorio, è la seguente. Di fronte alla problematica alternativa - sopra enucleata - tra un sindacato formale privo di effettività ed un sindacato penetrante fino al limite del *counter-majoritarian activism*, la Corte di giustizia ha scelto una soluzione coraggiosa e, insieme, prudente: ha affermato di potersi sostituire all'autorità politica nel bilanciamento tra l'interesse collettivo alla sicurezza e i diritti individuali, ed in questo è stata coraggiosa; ma poi si è impegnata ad esercitare un sindacato stringente solo sul piano «neutro» dei diritti procedurali, ed in questo è stata prudente. La stessa decisione della Corte di dichiarare illegittima la restrizione al diritto di proprietà non per un difetto (sostanziale) di proporzionalità della misura, ma per un difetto (procedurale) di contraddittorio conferma che la Corte di giustizia ha inteso circoscrivere l'*hard look* ai soli profili procedurali.

Così, il giudice europeo è riuscito a compiere una difficile operazione: ha ripristinato il rispetto della *rule of law* anche in un ambito nel quale avevano finora nettamente prevalso le «considerazioni imperative riguardanti la sicurezza», e lo ha fatto mantenendosi nei limiti di un sindacato solo procedurale, «*value-free*», che non ne compromette la neutralità politica.

Conclusioni

«*Retrospective inquiry tends to show that the infringement of personal liberties thought to be justified at the time were significantly greater than the necessity of the hour required*» (16). Questa affermazione riassume una consapevolezza diffusa nella letteratura sul terrorismo e, più in generale, negli studi sui poteri di emergenza.

Il sopraggiungere di una minaccia per la sicurezza nazionale solitamente induce i governi a ridisegnare il confine tra sicurezza e libertà a vantaggio della prima

componente. Così, la «guerra al terrorismo», cominciata in risposta agli eventi dell'11 settembre 2001, ha spinto diversi Stati ad adottare, misure che comprimono alcuni basilari diritti primari: la detenzione amministrativa (o esecutiva) di presunti terroristi ne viola le garanzie di libertà personale; l'istituzione di tribunali *ad hoc* per giudicare i non-cittadini accusati di reati terroristici ne compromette il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva; l'introduzione di nuovi reati di opinione limita la libertà di espressione; le esigenze di raccolta ed analisi delle informazioni da parte delle agenzie di *intelligence* incidono sul diritto alla *privacy*.

I contro-poteri, in queste circostanze, tendono ad affievolirsi. I parlamenti, preoccupati di assicurare l'opinione pubblica, conferiscono agli esecutivi mandati molto ampi. Le corti stesse - ed è questo il problema principale - spesso arretrano, assumendo un atteggiamento di *deference* rispetto a quella che qualificano come «*essentially political question*» (17). L'assunto, più o meno esplicito sul quale questa posizione si fonda è che solo l'esecutivo abbia le informazioni e la legittimazione democratica necessarie a valutare la gravità dell'emergenza e a individuare il punto di equilibrio tra le ragioni di sicurezza nazionale e la tutela dei diritti individuali.

Tuttavia, come ricorda Lord Bingham nell'affermazione sopra riportata, spesso accade che la compressione dei diritti individuali risulti essere sproporzionata rispetto alle reali esigenze di sicurezza. Perciò, superata l'emergenza (reale o percepita), i giudici cominciano a ripristinare un sindacato effettivo su quelle che non appaiono più mere «*political questions*», bensì decisioni di dubbia compatibilità con i diritti umani e con la *rule of law*, cioè con le fondamenta stesse delle democrazie liberali (18). La vicenda giudiziaria del signor Kadi sembra confermare questa dinamica circolare, che, dunque, forse non riguarda soltanto le corti domestiche.

Note:

(15) Si veda, in tal senso, J. Reich, *Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to U. N. Resolution 1267* (1999), in *Yale Journal of International Law*, 2008, vol. 33, 511, secondo il quale «*such measures would have to be imposed for a limited duration only based upon, inter alia, the level of complexity present in a criminal investigation. Such a time limit would justify the listing decision being based upon prima facie evidence not necessarily meeting the standards of criminal proceedings. The time limit could, furthermore, provide incentives to launch formal investigations and criminal proceedings in absentia if unavoidable*».

(16) T. Bingham, *Personal Freedom and the Dilemma of Democracy*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2003, vol. 52, 842.

(17) Cfr. U.S. Supreme Court, *Baker v. Carr*, 369 US 186 (1962), ove una compiuta enunciazione della dottrina della «*political question*».

(18) Un richiamo in tal senso è contenuto nell'Opinione dell'Avvocato Generale Poiares Maduro, cit., par. 45: «*Especially in matters of public security, the political process is liable to become overly responsive to immediate popular concerns, leading the authorities to allay the anxieties of the many at the expense of the rights of a few. This is precisely when courts ought to get involved, in order to ensure that the political necessities of today do not become the legal realities of tomorrow. Their responsibility is to guarantee that what may be politically expedient at a particular moment also complies with the rule of law without which, in the long run, no democratic society can truly prosper*».