



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

Gli Speciali

Marzo 2020

Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del Sud

Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana

www.rivistaoidu.net

Rivista telematica - ISSN 2284-3531
Registrazione al Tribunale di Roma n. 46/2014 del 10 marzo 2014

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

ORDINE INTERNAZIONALE E DIRITTI UMANI

Gli Speciali

Diretti da CLAUDIO ZANGHÌ, LINA PANELLA, CARLO CURTI GIALDINO

COMITATO SCIENTIFICO

Rafâa Ben Achour – Anthony Arnull – Aldo Bernardini – Antonio Remiro Brotons – Ruggiero Cafari Panico – Mario Pio Calogero – Zlata Drnas Clement – Jean-Paul Costa – Emmanuel Decaux – Kerstin Von der Decken – Alejandro del Valle Gálvez – Angela Del Vecchio – Angela Di Stasi – Carlos Villan Duran – Osman El Hajjié – Juan Manuel Faramiñan Gilbert – Pablo Antonio Fernandez Sanchez – Paolo Fois – Olivier de Frouville – Giancarlo Guarino – Slim Laghmani – Jaime Ferrer Lloret – Sergio Marchisio – Paolo Mengozzi – Claudia Morviducci – Massimo Panebianco – Nicoletta Parisi – Piero Pennetta – Stelios Perrakis – Yves Petit – Carlos Jimenez Piernas – Fabián Salvioli – Tullio Scovazzi – Paul Tavernier – Christian Tomuschat – Sebastian Touzé – Takis Tridimas – Ennio Triggiani – Ugo Villani – Jorge E. Viñuales.

COMITATO DI REDAZIONE

Responsabile: Carlo Curti Gialdino

Componenti: – Francesco Battaglia – Raffaele Cadin – Nicola Colacino – Luigino Manca – Michele Messina – Francesca Perrini – Anna Pitrone – Valentina Zambrano

Critreri di referaggio:

I contributi de *Gli Speciali* sono sottoposti, in forma assolutamente anonima, a tre *referees*, che decideranno, a maggioranza, sulla pubblicazione senza modifiche, con modifiche ovvero sulla non pubblicazione.

Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del Sud

Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana

© Copyright - *Ordine internazionale e diritti umani*

Supplemento al n. 1/2020

marzo 2020

ISSN 2284-3531



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

INDICE

LINA PANELLA, <i>Introduzione</i>	I
VÍCTOR LUIS GUTIÉRREZ CASTILLO, <i>Introducción</i>	III

Parte I

Controlli alla frontiera dei flussi migratori e immigrazione

PIETRO GARGIULO, <i>Recenti tendenze della cooperazione internazionale in materia di migrazioni. Contenuto, potenzialità e limiti del Global Compact on Migration</i>	1
FRANCESCA PELLEGRINO, <i>L'obbligo di soccorso e il divieto di respingimento nel diritto internazionale e sovranazionale</i>	11
STEFANO AGOSTA, <i>Dalla certezza del diritto all'incertezza dei diritti (costituzionali) degli stranieri vulnerabili: il rischio della singolare nemesi delle Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale ed immigrazione</i>	24
RABIÀ M'RABET TEMSAMANI, <i>Maghreb-Europe face au controle du flux migratoire: le role du Maroc</i>	36
GIANFRANCO GABRIELE NUCERA, <i>La disciplina italiana sul trattenimento dei richiedenti asilo a fini d'identificazione e la sua conformità agli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti umani</i>	52
LUCIA IONE PADILLA ESPINOSA, <i>La Guardia europea de fronteras y costas en la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea</i>	66
FRANCESCO LUIGI GATTA, <i>Politiche migratorie respingenti e controllo rafforzato delle frontiere: l'impatto sui diritti umani della gestione della crisi dei rifugiati nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo</i>	77
GIULIA COLAVECCHIO, <i>L'impatto del Decreto sicurezza sugli istituti di trattenimento dei migranti e dei richiedenti asilo alla luce del Diritto internazionale e dell'Unione europea</i>	89
DANIELE MUSMECI, <i>I diritti umani dei migranti in Libia: due anni di vigenza del Memorandum d'intesa Italia-Libia</i>	103

Parte II

La gestione della migrazione nei Paesi del Sud Europa

MARCO CALABRÒ, <i>La possibile rimodulazione del ruolo degli enti locali nella gestione dei flussi migratori</i>	116
KATARZYNA GROMEK-BROC, <i>Too little too late: assessing the EU's legal framework on the protection of unaccompanied minors in emergency situations</i>	132
ANA MERCEDES LÓPEZ RODRÍGUEZ, <i>La interacción entre el Derecho internacional privado y el Derecho migratorio</i>	151
ADELE MARINO, <i>Salvaguardia della vita umana in mare e poteri del comandante</i>	174
MICHELE MESSINA, <i>Alcuni recenti chiarimenti della Corte di giustizia UE in materia di presa o ripresa in carico di un richiedente protezione internazionale</i>	189
ANNA PITRONE, <i>La disciplina europea della migrazione economica</i>	205
ANNA LAZZARO, <i>La giurisdizione in materia di immigrazione: criteri di riparto e sindacato del giudice amministrativo</i>	218
FRANCESCO MARTINES, <i>La tutela procedimentale e giurisdizionale del migrante in Italia</i>	232
FRANCESCA PERRINI, <i>Principali orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela dei richiedenti asilo in Italia</i>	244
VALENTINA PRUDENTE, <i>Espulsione prefettizia e tendenze giurisprudenziali. Diritti fondamentali dello straniero, obblighi formali e garanzie processuali</i>	256
FERNANDO LLAGAS GELO, MAGDALENA REIFS LOPEZ, <i>La Coordinación administrativa en la gestión de los flujos migratorios en España, especial consideración a las administraciones locales</i>	273
FRANCESCO SICILIANO, <i>La rilevanza giuridico-amministrativa del "migrante irregolare"</i>	286
LAURA PERGOLIZZI, <i>Administrative cooperation between EU Member States for the application of the "Dublin system"</i>	296
MIRKO FORTI, <i>Le conseguenze giuridiche dell'applicazione del regolamento (UE) 2016/679 nella gestione dei flussi migratori</i>	304

Parte III

Immigrazione irregolare e criminalità organizzata. L'espulsione dei migranti irregolari

MARIA TERESA COLLICA, <i>Il reato di immigrazione clandestina, tra (in)effettività e simbolismo</i>	315
JONATÁN CRUZ ÁNGELES, <i>Estudio del desarrollo e implementación de las denominadas "Fronteras inteligentes" en la Unión europea</i>	339

ANTONINA ASTONE, <i>Esigenze di solidarietà e sicurezza nella tutela civile del minore straniero non accompagnato</i>	355
EMANUELE LA ROSA, <i>Soccorso in mare e criminalizzazione “diretta” e “indiretta” delle ONG.</i> ..	365
ALBERTO RANDAZZO, <i>Migrazioni e atti politici (prendendo spunto dal caso “Diciotti”)</i>	378
ALBERTO MARCHESE, <i>Diritto all’immigrazione e problematiche sanitarie: le nuove frontiere dell’accoglienza</i>	390
FRANCESCO ANGELONE, ANGELA CARUSO, <i>“La sponda Sud”: Do we really care about them?</i>	411
EUGENIO CARLI, <i>Gestione dei flussi migratori e obbligo di non refoulement: cenni sulla recente prassi italiana in materia di respingimento ed espulsione di presunti migranti irregolari</i>	425
LETIZIA VALENTINA LO GIUDICE, <i>Il “Porto Sicuro” tra negazione dei diritti umani e obblighi internazionali di protezione</i>	442
GIUSEPPE ROMEO, <i>Organizzazioni criminali transnazionali e migranti: “aguzzini” e “vittime” nei traffici illeciti di persone</i>	453

MIGRAZIONI E ATTI POLITICI (PRENDENDO SPUNTO DAL CASO “DICIOTTI”)

ALBERTO RANDAZZO*

SOMMARIO: 1. Premessa e cenni al caso “Diciotti”. 2. L’ipotesi della commissione di un reato da parte del Ministro dell’Interno. – 3. Cenni sulla categoria degli atti “politici”. – 4. La categoria degli atti “politici” alla prova del caso “Diciotti”. – 5. (Segue) *Rebus sic stantibus*, quali misure possono prendersi, in particolare, contro gli atti “politici”? – 6. Considerazioni conclusive.

1. Premessa e cenni al caso “Diciotti”

Il tema dell’immigrazione continua ad animare il dibattito politico ed a dividere l’opinione pubblica, per il modo con cui è stato affrontato dal Governo ormai dimissionario; non v’è dubbio che le politiche migratorie abbiano costituito, in questi ultimi tempi, uno dei principali ambiti di intervento dei “giallo-verdi” nonché fonte di gran parte della legittimazione che questi ultimi, sul piano esecutivo, hanno ottenuto. Ciò che si intende dire è che il consenso di cui hanno goduto (e forse, in parte, ancora godono) le forze politiche adesso richiamate proviene proprio dalla condivisione, da parte di larga parte della pubblica opinione, delle scelte operate nella gestione del fenomeno migratorio. Tuttavia, non poche e di non scarso rilievo sono le criticità che – ad avviso di chi scrive – presenta proprio la linea tenuta al riguardo negli ultimi mesi, linea che (pur dietro lo “scudo” della sicurezza nazionale, che di certo è un valore da tutelare ma che in questo caso sembra essere uno “specchietto per le allodole” oltre ad essere difficilmente conciliabile con l’obbligo di prestare soccorso e con il divieto di respingimento, entrambi sanciti nel diritto internazionale) appare non conciliabile con lo spirito della nostra Carta costituzionale: «ecco perché, invece di eludere la realtà domandandoci *“chissà dove andremo a finire”*, inviterei tutti ad interrogarci piuttosto, senza indulgenza, sul *“dove siamo finiti”*. È il primo passo per invertire di segno una legislazione che ci rende sempre più stranieri alla nostra Costituzione»¹. Sono parole “pronunciate” da un’accreditata dottrina una decina di anni addietro, ma di schiacciante attualità.

Una cosa è certa e si pone come presupposto di partenza per qualunque indagine sul tema: il fenomeno migratorio, oltre ad interrogare le coscienze, mette alla prova la “tenuta” della Carta costituzionale e, quindi, della nostra democrazia. La gestione di questo fenomeno, infatti, si intreccia inestricabilmente con la tutela dei diritti fondamentali dei non cittadini, ossia con la salvaguardia dei diritti inviolabili che la Repubblica «riconosce e garantisce all’uomo» per il fatto stesso di esistere, a prescindere dalla sua provenienza e che – come la Consulta ha rilevato – «spettano “ai singoli non in quanto partecipi di una

* Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Messina. Il presente scritto è aggiornato alla data del 5 settembre 2019.

¹ A. PUGIOTTO, «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno Annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, p. 394.

determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani” (sentenza n. 105 del 2001)» (tra essi, come si legge nella sent. ora richiamata, è ovviamente da includere anche la libertà personale della quale a breve torneremo a discorrere).

Non è possibile ora esporre analiticamente le numerose perplessità che suscitano le scelte politiche adottate in questa fase storica in tema di migrazioni, ma si può (e si deve) comunque riflettere su quella di “chiudere i porti” (pure in assenza di un provvedimento formale in tal senso, che peraltro è materialmente inconcepibile: i porti non hanno “cancelli”), bloccando in mare per diversi giorni le navi delle O.n.g. con a bordo i migranti, di volta in volta, soccorsi; per fare questo si trae spunto dal, tristemente noto, caso “Diciotti”, anche al fine di chiederci se provvedimenti come quello adottato in quella circostanza possano (ed eventualmente in che misura) essere riconducibili nell’ambito della discussa categoria degli atti “politici”, come tali non sindacabili.

Come si sa, il 16 agosto 2018 il pattugliatore della Guardia costiera italiana, “U. Diciotti”, ha ospitato a bordo i 190 migranti, soccorsi e salvati da due motovedette in zona SAR maltese. A fronte del rifiuto di Malta di indicare un “porto sicuro” (non si trascuri il fatto che questo Paese non ha ratificato gli emendamenti alla Convenzione SAR, in merito all’obbligo degli Stati di offrire un “porto sicuro” per consentire lo sbarco)², il Ministro dell’Interno Salvini ha inviato (sembra, telefonicamente per poi ribadire la propria posizione tramite i *social*)³ l’ordine di non far sbarcare nessuno, secondo la politica dei “porti chiusi”. Solo il 26 agosto (poco dopo la mezzanotte), sono stati fatti scendere dalla nave i 137 migranti rimasti ancora a bordo. Intanto, com’è noto, il P.M. di Agrigento Patronaggio ha aperto un fascicolo nei riguardi del Ministro dell’Interno (e del capo di gabinetto del Viminale) per sequestro di persone aggravato.

2. L’ipotesi della commissione di un reato da parte del Ministro dell’Interno

Il fascicolo aperto dalla Procura di Agrigento a carico, in particolare, del Ministro dell’Interno è stato trasmesso al Tribunale di Palermo, Sez. Reati Ministeriali, il quale si è dichiarato incompetente ed ha inviato la documentazione alla Procura di Catania, «per le valutazioni di competenza»; il Tribunale ha opposto «la precisa volontà del Ministro dell’Interno» di non indicare il porto sicuro, con la conseguenza (evidentemente accettata senza scrupoli) di privare della libertà personale coloro che erano a bordo della “Diciotti”. In altre parole, secondo questi giudici, il Ministro avrebbe arbitrariamente provocato «la forzata permanenza dei migranti a bordo dell’unità navale Diciotti», privandoli della libertà personale senza l’autorizzazione di alcun giudice ed in violazione della legge. Insomma, come molti hanno fatto notare, è parsa in gioco la separazione dei poteri dello Stato.

² Come sancisce la Convenzione di Amburgo (detta “SAR”) del 1979, «le Parti si assicurano che venga fornita assistenza ad ogni persona in pericolo in mare. Esse fanno ciò senza tener conto della nazionalità o dello statuto di detta persona, né delle circostanze nelle quali è stata trovata» (Capitolo 2.1.10); le Parti sono chiamate pure a «fornirle le prime cure mediche o di altro genere ed a trasferirla in luogo sicuro» (Capitolo 1.3.2), solo a quel punto potendosi ritenere concluso il soccorso (cfr. Risoluzione MSC 167-78). In materia, rileva anche la Convenzione “SOLAS” del 1974.

³ Ad aggravare la situazione si pone il fatto che «la sorte di 177 migranti è stata decisa tramite *tweet* e telefonate, nell’assoluta non curanza delle leggi e delle garanzie costituzionali vigenti e nel totale disprezzo per i giudici che pensano di farle valere» (R. BIN, *Politica pop e diritto, i rischi di un passo indietro nella nostra storia*, in *www.lacostituzione.info*, 5 settembre 2018).

Come si sa, il Senato non ha concesso l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro, sostenendo che quello operato dall'inquisito fosse da considerare un "atto politico", come tale insindacabile (differente era la posizione del Tribunale)⁴; a tal proposito, il M5S si è espresso in conformità a quanto espresso dalla "base" tramite la nota piattaforma "Rousseau". Occorre subito precisare, però, che la mancata autorizzazione non «trasforma l'atto in questione in un "atto politico": semplicemente per quell'atto l'autorità politica vieta all'autorità giudiziaria la possibilità di procedere processualmente»; inoltre, ciò «non "sana" il comportamento del ministro»⁵.

Quanto accaduto induce a svolgere alcune considerazioni in merito alla categoria degli atti politici, al fine di riflettere sulla adattabilità (e adottabilità) di questo tipo di atti, la cui esistenza è stata confermata in passato dalla Corte costituzionale⁶, al fenomeno migratorio. Preliminarmente occorre ricordare, come tutti sanno, che a norma dell'art. 9, III comma, della legge n. 1 del 1989, la Camera di appartenenza «può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio di una funzione di Governo»; questo, come ora si dirà meglio, è accaduto nel caso in questione. Come già detto, al Ministro dell'Interno è stato contestato, per il periodo intercorrente tra il 20 e il 25 agosto, il reato di «sequestro di persona, aggravato dalla qualifica di pubblico ufficiale, dall'abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché per avere commesso il fatto anche in danno di soggetti minori di età», come si legge nel provvedimento; da quest'ultimo emerge pure che l'operato del Ministro fosse riconducibile alla categoria dei reati ministeriali di cui parla l'art. 96 Cost. Infatti, il Tribunale di Catania, Sez. Reati Ministeriali, era dell'idea che Salvini avesse «abusato delle funzioni amministrative attribuitegli nell'ambito dell'iter procedurale per la determinazione del *place of safety*, ponendo arbitrariamente il proprio veto all'indicazione del POS da parte del competente Dipartimento per le Libertà Civili e per l'Immigrazione, quale atto amministrativo propedeutico e necessario per autorizzare lo sbarco, così determinando la forzosa permanenza dei migranti a bordo dell'unità navale "U. Diciotti", con conseguente illegittima privazione della loro libertà personale per un arco temporale giuridicamente apprezzabile ed al di fuori dei casi consentiti dalla legge».

Non v'è alcun dubbio, insomma, per il Tribunale di Catania, che l'unico motivo che abbia indotto il Ministro a tenere questo comportamento, non sussistendo ragioni tecniche, fosse di natura squisitamente politica⁷; tuttavia, nel caso in questione, era "in gioco" la libertà personale dei migranti, libertà che – come tutti sanno – a norma dell'art. 13 Cost. può essere limitata solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria nei casi e modi previsti dalla legge.

Ciò che occorre mettere in luce è che in gioco, ad avviso dei giudici catanesi, in occasione di soccorso in mare, sono valori di primaria importanza, secondo il dettato costituzionale (ma anche alla luce di diverse fonti esterne), quali il diritto alla vita, la libertà

⁴ Cfr. P. ZICCHITTO, *Reati ministeriali, atto politico e tutela dei diritti fondamentali alla prova del caso Diciotti*, in *Quad. cost.*, 2/2019, p. 420. In tema, cfr. A. CIANCIO, *L'autorizzazione a procedere per i reati ministeriali: alcune puntualizzazioni a seguito del caso della nave "Diciotti"*, in *www.federalismi.it*, 16/2019.

⁵ R. BIN, *Ancora caso Diciotti: ma qualcuno ha letto ciò che ha scritto il Tribunale dei ministri?*, in *www.lacostituzione.info*, 13 febbraio 2019.

⁶ Si vedano, in part., le sentt. n. 81 del 2012 e n. 52 del 2016, sulle quali a breve si tornerà.

⁷ Cfr. R. BIN, *Ancora caso Diciotti*, cit.

e la dignità umana, che si devono conciliare con quelli della sicurezza e dell'ordine pubblico. Come opportunamente rileva il Tribunale di Catania, «l'obbligo di salvare la vita in mare costituisce un preciso dovere degli Stati e prevale su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare»; le convenzioni internazionali ratificate dall'Italia in materia costituiscono un preciso limite al legislatore a norma dell'art. 117, I comma, Cost., ma anche dell'art. 10, I comma, Cost. (per quanto riguarda le previsioni razionalizzatrici di consuetudini internazionali) e dell'art. 11 Cost. (in riferimento al diritto dell'Unione europea). Non poche sono, infatti, le fonti di provenienza esterna che rilevano e che sono state richiamate nella Relazione del Tribunale di Catania, Sez. Reati Ministeriali, allegata alla domanda di autorizzazione a procedere: la Convenzione internazionale per la sicurezza della vita in mare del 1974 (Conv. “SOLAS”, spec. Cap. V, Regolamenti 7 e 33), nonché la Convenzione internazionale sulla ricerca ed il soccorso marittimi, firmata ad Amburgo nel 1979 (Conv. “SAR”, spec. Cap. 2.1.10 e 1.3.2, ma v. anche 3.1.3 e 3.1.4); assai rilevanti sono gli emendamenti, del 1° luglio 2006, alle due convenzioni ora citate (all'art. 33 della “SOLAS” e al Cap. 3.1.9 della “SAR”). Al riguardo, si vedano anche le linee-guida adottate con la Risoluzione MSC 167-78 del maggio 2004, con le quali si chiede allo Stato nel quale vengono soccorsi i naufraghi di indicare un POS (*place of safety*), un luogo di sicuro) ove effettuare lo sbarco (v. parr. 2.5 e 6.12)⁸. Degna di particolare nota è altresì la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, firmata a Montego Bay nel 1982 (Conv. “UNCLOS”, spec. art. 98, I e II comma).

Come detto, il Tribunale riteneva – senza alcun dubbio – che il comportamento tenuto dal Ministro configurasse un reato ministeriale, «in quanto strettamente conness[o] all'abuso dei poteri dallo stesso esercitati nella sua qualità di Ministro»; in particolare, per i giudici, il fatto che la mancata indicazione del POS (*place of safety*), appositamente richiesto da MRCC Roma al Dipartimento per le Libertà civili e per l'Immigrazione (precisamente, il 15, il 17 e il 24 agosto), avesse incontrato il veto del Ministro ha costituito un abuso delle funzioni da parte di quest'ultimo. Non è questa la sede per scendere nel dettaglio dell'individuazione dell'elemento oggettivo e di quello soggettivo del reato, per i quali si rimanda alla Relazione suddetta del Tribunale di Catania (ove si mette in luce anche la non sussistenza della scriminante dell'art. 15 c.p.). Si può solo precisare che, in riferimento al primo, non sono da sottovalutare le condizioni in cui versavano i migranti, obbligati a stare «cinque giorni a bordo di una nave ormeggiata sotto il sole in piena estate dopo aver già affrontato un estenuante viaggio durato numerosi giorni»; a ciò è da aggiungere «la necessità di dormire sul ponte della nave, le condizioni di salute precarie di numerosi migranti, la presenza a bordo di donne e bambini». Quelle ora descritte «costituiscono circostanze che manifestano le condizioni di assoluto disagio psico-fisico sofferte dai migranti a causa di una situazione di “costrizione” a bordo non voluta e subita, sì da potersi qualificare come “apprezzabile” e, dunque, penalmente rilevante, l'arco temporale di privazione della libertà personale sofferto». Sotto il secondo aspetto, quello relativo all'elemento soggettivo, sembrano lampanti i contrasti tra l'operato del Ministro dell'Interno e le fonti esterne già richiamate, queste ultime venendo violate dalla volontà – protratta appunto per cinque giorni – di non fare sbarcare i migranti dalla nave ormai attraccata al porto di Catania.

⁸ Si ricordi, poi, la direttiva SOP 009/15 del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia Costiera, con la quale sono state dettate le procedure operative necessarie per l'individuazione del POS. Tale direttiva, peraltro, richiede che si riduca al massimo la permanenza a bordo dei soggetti soccorsi e le deviazioni delle navi soccorritrici rispetto alla rotta programmata.

Occorre, però, fare un passo indietro. L'alternativa, nel caso in esame, si muoveva sull'asse reato ministeriale/atto "politico". Nel primo caso, opzione supportata dal Tribunale dei ministri, la previsione costituzionale di riferimento era (ed è) l'art. 96, a norma del quale – come si sa – «il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale»⁹. Considerare, invece, atto "politico" quello del Ministro dell'Interno avrebbe ammantato di un'aura di insindacabilità il comportamento di quest'ultimo; base giuridica di riferimento è – com'è noto – l'art. 7, I comma, c.p.a., per il quale «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico».

Qualche considerazione – come si diceva – si ritiene opportuna in merito alla categoria degli atti "politici", sebbene il tema – ampiamente studiato in dottrina – meriterebbe ben altro approfondimento, che non può aversi qui.

3. Cenni sulla categoria degli atti "politici"

In estrema sintesi, la comparsa della categoria dell'atto "politico" si può fare risalire all'800, in Francia (per la precisione, al 1822)¹⁰; nel nostro Paese, la prima importante traccia della categoria in parola è da individuare nella legge Crispi del 1889¹¹ per poi trovare spazio nell'art. 31 del T.U. sul Consiglio di Stato del 1924, previsione abrogata e riprodotta nel già richiamato art. 7, I comma, c.p.a. La nascita della Costituzione ha però fatto sorgere grossi problemi di compatibilità tra l'esistenza di atti «liberi nel fine»¹², e per questo sottratti al sindacato giurisdizionale, e gli artt. 24 e 113 della Carta¹³. In generale, è diffusa l'opinione per la quale si assista ad una «continua erosione»¹⁴ della categoria degli atti "politici". Se, a

⁹ Di recente, v. P. VERONESI, *sub* Art. 96, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2018, p. 224 ss.

¹⁰ Cfr. V. CAPUOZZO, L'«atto politico» davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52, in *www.dirittifondamentali.it*, 2/2018 (2 agosto 2018), § 2.

In materia, la letteratura è assai estesa; tra i «classici» si ricordino almeno i seguenti: A.M. SANDULLI, *Atto politico ed eccesso di potere* (1946), ora in ID., *Scritti giuridici*, III, Napoli, 1990, pp. 25 ss.; O. RANELLETTI-A. AMORTH, (voce) *Atti politici (o di governo)*, in *Noviss. Dig.*, IV, Torino, 1958; P. BARILE, (voce) *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, pp. 220 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961; G. GROTANELLI DE' SANTI, (voce) *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988 (con Aggiornamento di M. Perini del 2007); A. CERRI, *Note in tema di atto politico*, in A. CERRI-P. HÄBERLE-I.M. JARVARD-P. RIDOLA-D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, I, Roma, 2010, spec. p. 439; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti di "alta amministrazione"*, in *Dir. pubbl.*, 1/2009, pp. 101 ss.

¹¹ Sul punto, v., tra gli altri, L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista Aic*, 1/2014 (21 febbraio 2014), § 3.1; G. PIACENTE, *Atti politici e tutela giurisdizionale. L'ultimo diritto*, in *www.federalismi.it*, 7/2015, § 3. Si veda anche G. DI MUCCIO, *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di Cassazione, sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 16305*, in *www.federalismi.it*, 20/2013 (9 ottobre 2013), § 1.

¹² ... come si usa dire (v., ad es., G. PIACENTE, *Atti politici*, cit., § 3).

¹³ Cfr. F. BLANDO, *L'atto politico nel prisma della Corte costituzionale*, in *EJSS - Journal Sports Law & Economics* 2 (1): 52-60, aprile 2014, p. 56 (consultabile on line); V. CAPUOZZO, L'«atto politico», cit., § 2; R. BIN, *Halloween! Il Caso Diciotti e il fantasma dell'atto politico*, in *www.lacostituzione.info*, 1 novembre 2018.

¹⁴ N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista Aic*, 4/2014 (6 dicembre 2013), § 3.

prima vista, può sembrare che tali atti, in quanto teoricamente non sottoponibili al controllo di un giudice, possono costituire concreta attuazione del principio di separazione dei poteri, non si può fare a meno di rilevare che quando essi ledono i diritti fondamentali mettono “sotto stress” il principio suddetto; a ciò si aggiunga che, in questi casi, il principio in parola finisce per subire una insopportabile compressione, nella misura in cui il potere giudiziario non ha alcuna possibilità di svolgere il ruolo che gli è tipico. Per inciso, occorre rilevare che non vengono in rilievo solo le previsioni costituzionali sopra richiamate¹⁵, ma – volgendo lo sguardo al diritto sovranazionale – anche l’art. 19 TUE e 263, par. 4, TFUE.

In ogni caso, qualora si volessero individuare i connotati tipici degli atti “politici”, è possibile fare riferimento ad un elemento oggettivo ed uno soggettivo¹⁶. Il secondo fa riferimento al soggetto che ha posto in essere quell’atto: occorre, infatti, che sia un organo posto al vertice dell’Amministrazione (il Governo). Per quanto riguarda il primo requisito, è necessario che l’atto sia il frutto dell’esercizio di un potere politico¹⁷. A ciò si aggiunga, e questo è il punto, che gli atti “politici” non dovrebbero ledere situazioni giuridiche soggettive, non dovendo sussistere un collegamento diretto tra l’atto ed un interesse privato¹⁸. Invero, la possibilità di configurare tale categoria di atti è subordinata a quest’ultima condizione, in quanto solo in tale circostanza sarebbe possibile legittimarne l’insindacabilità¹⁹.

Dagli atti “politici” sono da distinguere quelli di “alta amministrazione”, che a differenza dei primi (volti alla realizzazione di interessi generali) sono certamente sindacabili (volti alla realizzazione di interessi settoriali)²⁰. Questa distinzione, tuttavia, non rileva ai nostri fini, in quanto i due tipi di atti finiscono spesso per sovrapporsi²¹ rendendo ardua qualunque distinzione sul piano del rispettivo regime giuridico. Peraltro, interrogarsi se un atto sia ascrivibile all’una o all’altra categoria produce solo uno sforzo interpretativo che a nulla serve se si tiene conto che, comunque, né l’una né l’altra può ledere situazioni giuridiche soggettive, di talché quando ciò dovesse accadere esse appaiono – sul piano della sindacabilità – poste in posizione paritaria.

Fatte queste succinte osservazioni, non si può fare a meno di ricordare che la configurabilità degli atti politici, pur molto discussa, come già detto, ha avuto l’avallo della Corte costituzionale, la cui giurisprudenza però sembra essere stata talora strumentalizzata per giustificare, a proposito del caso qui in esame, il comportamento, in particolare, del

¹⁵ ... alle quali si possono aggiungere anche l’art. 28, I comma, l. n. 87 del 1953 e l’art. 1, I comma, l. n. 20 del 1994, previsioni richiamate da F.F. PAGANO, *Trasformazione dell’indirizzo politico del governo, atti politici e limiti al sindacato giurisdizionale*, in www.forumcostituzionale.it, 22 febbraio 2018, § 1.

¹⁶ Sul punto, tra i tanti, cfr. G. DI MUCCIO, *Atti politici*, cit., § 3; L. BUSCEMA, *Atti politici*, cit., § 3.1; G. PIACENTE, *Atti politici*, cit., § 3.

¹⁷ In merito ai due elementi, nella giurisprudenza amministrativa, *ex plurimis*, v. Cons. St., Sez. IV, 4 maggio 2012, n. 2588, pronuncia richiamata anche da F. BLANDO, *L’atto politico*, cit., p. 57.

¹⁸ Cfr. V. CAPUOZZO, *L’atto politico*, cit., § 2; R. DICKMANN, *L’atto politico questo sconosciuto*, in www.forumcostituzionale.it, 9 ottobre 2012, § 2. In merito all’impugnabilità degli atti “politici” che ledano situazioni giuridiche soggettive, v., tra le altre, Cons. St., Sez. IV, 18 novembre 2011, n. 6083 (sulla quale v. anche F. BLANDO, *L’atto politico*, cit., p. 57, e G. PIACENTE, *Atti politici*, cit., § 2).

¹⁹ È stato fatto notare che, in ogni caso, l’insindacabilità degli atti in parola dovrebbe comunque essere limitata a quegli «specifici elementi» in essi contenuti «in quanto propriamente pertinenti a scelte configurabili quali esercizio di discrezionalità politica» [F. BILANCIA, *Ancora sull’“atto politico” e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Rivista Aic*, 4/2012 (2 ottobre 2012), § 2].

²⁰ Cfr. L. BUSCEMA, *Atti politici*, cit., § 3.1; G. PIACENTE, *Atti politici*, cit., § 3.

²¹ Cfr. R. DICKMANN, *L’atto politico*, cit., § 3. In argomento, v. anche F. BILANCIA, *Ancora sull’“atto politico”*, cit., § 3.

Ministro dell'Interno. Una lettura attenta della nota sent. n. 81 del 2012 consente di mettere in luce diversi aspetti che rendono tutt'altro che compatibile il comportamento tenuto in occasione della vicenda della nave "Diciotti" con la categoria degli atti "politici".

Per prima cosa, occorre rilevare che il fatto che un determinato comportamento sia stato tenuto da un «organo politico» che «eserciti un potere politico [...] non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili»; anche gli atti politici, infatti, vanno incontro a taluni «vincoli» la cui presenza non «altera [...] la natura politica del potere esercitato», solo comportando una delimitazione del raggio d'azione del soggetto che pone in essere quell'atto. Secondo il ragionamento del giudice delle leggi, la sindacabilità in sede giurisdizionale di un c.d. atto "politico" deve essere possibile quando quell'atto violi una norma giuridica²². Da quanto detto emerge, pertanto, che se per un verso la Corte ha riconosciuto l'esistenza della categoria degli atti in parola, per altro verso, individua anche taluni limiti a tali atti e, quindi, alla loro insindacabilità. Effettivamente, il giudice delle leggi sembra che abbia parlato chiaro sul punto, osservando che «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto»²³. Nel caso in cui – parafrasando la Corte – sono posti in essere vincoli alla discrezionalità politica – seppure ampia – riconosciuta al Governo nell'esercizio dell'attività di indirizzo politico, «il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate»²⁴. L'ampia **discrezionalità** di cui gode il Governo, infatti, incontra un unico ma rilevante limite: i principi costituzionali²⁵. Ecco perché, allora, l'atto "politico" non può sfuggire a qualsivoglia controllo. Al tempo stesso, però, non si può fare a meno di rilevare, ricollegandoci a quanto si diceva poco sopra, che è difficile che dall'atto "politico" non venga intaccata alcuna situazione giuridica soggettiva; ecco perché, quindi, la sindacabilità (o meno) di quell'atto è da vagliare di volta in volta, in concreto²⁶, appurando se vi siano pretese realmente giustiziabili²⁷ e quindi se vi sia la lesione di diritti fondamentali.

Alla luce di quanto detto, pertanto, gli atti "politici", insindacabili perché riconducibili all'attività di indirizzo politico, non potrebbero comunque avere "campo libero" senza tenere conto dei diritti riconosciuti alla persona in quanto tale. Il principio di insindacabilità, in questi casi, appare quindi recessivo rispetto al principio di effettività della tutela²⁸; non si dimentichi, peraltro, che a norma dell'art. 1 della legge n. 104 del 2010 la stessa giurisdizione amministrativa si prefigge il compito di «assicura[re] una tutela piena ed

²² Corte cost. n. 81 del 2012, p. 4.3 del *cons. in dir.*

²³ G. GUZZETTA, *Il caso Diciotti: tra responsabilità giuridica e responsabilità politica*, in *www.federalismi.it*, 4/2019 (20 febbraio 2019).

²⁴ Corte cost. n. 81 del 2012, p. 4.2 del *cons. in dir.*

²⁵ Cfr. Corte cost. n. 52 del 2016, p. 5.2 del *cons. in dir.*, sulla quale, tra i molti altri, v. A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *www.federalismi.it*, 7/2016 (30 marzo 2016); A. LICASTRO, *La Corte costituzionale trona protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *www.statoecliese.it*, 26/2016 (18 luglio 2016); G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost.: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Rivista Aic*, 2/2017 (4 maggio 2017).

²⁶ Cfr. V. CAPUOZZO, *L'atto politico*, cit., § 6.

²⁷ Una conferma di questa posizione è in Corte cost. n. 52 del 2016 (spec. p. 5.2 del *cons. in dir.*).

²⁸ Cfr. F.F. PAGANO, *Trasformazione*, cit., § 4. In argomento, cfr. L. BUSCEMA, *Atti politici*, cit.

effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo»²⁹. Non a caso, la Corte ha rilevato «l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto»; per la Consulta, infatti, «tale principio non consente “l'assoluta indeterminatezza” del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una “totale libertà” al soggetto od organo investito della funzione (sentenza n. 307 del 2003; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 32 del 2009 e n. 150 del 1982)»³⁰. Insomma, il potere politico – che poi si traduce in atti – non è illimitato³¹.

Alla luce di quanto detto, e non potendo affrontare *funditus* il tema degli atti “politici”, è adesso possibile ritornare al caso della nave “U. Diciotti”.

4. La categoria degli atti “politici” alla prova del caso “Diciotti”

La scelta del Ministro dell'Interno di non consentire al MRCC di fornire l'indicazione di un porto sicuro nonché quella – strettamente connessa – di non fare sbarcare i migranti tra il 20 e il 25 agosto costituiscono senz'altro atti riconducibili all'indirizzo politico (sebbene non compatibili né con lo spirito della Costituzione italiana né con le fonti esterne richiamate). Come risulta da dichiarazioni apprese dai *media*, tali atti sarebbero stati compiuti per motivi di (pseudo)³² sicurezza e, quindi, nell'interesse dello Stato (o, meglio, considerato tale dalle forze politiche di quella maggioranza). Per tale ragione, come detto, è stata negata l'autorizzazione a procedere nei riguardi del Ministro Salvini. Ammesso e non concesso che di interesse dello Stato (sotto la veste della sicurezza) si trattasse (ma al riguardo ci sarebbe molto da discutere), ciò che interessa domandarsi è se un atto “politico” (pur essendo libero nel fine, come detto) possa ledere i diritti inviolabili dell'uomo e, *in primis*, la dignità³³. La risposta è più che ovvia: la violazione dei diritti costituzionalmente sanciti non può essere giustificata dalla politicità di un atto, mai. Se così fosse si dovrebbe dire che la violazione dei diritti corrisponderebbe (o comunque sarebbe funzionale) ad un interesse di rilievo costituzionale³⁴. Com'è stato detto, infatti, «non si pone solo il problema se l'atto sia politico o meno, ma il ben diverso (e assai più delicato) problema se il Parlamento possa deliberare che un “atto politico”, o preteso tale, possa

²⁹ Questa previsione è richiamata anche da G. PIACENTE, *Atti politici*, cit., § 3, che rimanda all'art. 6 CEDU.

³⁰ Corte cost. n. 115 del 2011, p. 4 del *cons. in dir.*, che peraltro offre una delle possibili risposte a chi in Italia (com'è accaduto di recente) avesse l'ardire di richiedere “pieni poteri”; una tale pretesa si porrebbe completamente fuori dallo Stato costituzionale, che – com'è più che noto – si regge su un sistema di “pesi e contrappesi” che realizza un equilibrio ed un controllo reciproco tra i poteri dello Stato.

³¹ Cfr. G. DI MUCCIO, *Atti politici*, cit., § 1.

³² Non vi erano, infatti, comprovati motivi che facessero considerare non sicuro quello sbarco e, quindi, la permanenza (seppure temporanea) di quei migranti sul nostro territorio. Cfr. R. BIN, *Processare Salvini equivale a processare il Governo? Gli equivoci e gli inganni dietro cui si nascondono i nostri politici. Con una Postilla*, in www.lacostituzione.info, 30 gennaio 2019. Dietro lo scudo della sicurezza è parso che si nascondesse la precisa volontà (politica) di provocare una reazione tra i Paesi dell'Unione Europea.

³³ Che nel caso in questione ed in altri analoghi sia stata in gioco la dignità della persona umana non sembra che possa essere messo in discussione; sul punto, v., tra i tanti, F. BAILO, *Il “caso Diciotti” e la “prova di forza” con l'UE: fare i conti con la legalità*, in www.lacostituzione.info, 26 agosto 2018; A. MORELLI, *Principio di legalità vs. «preminente interesse pubblico»? Il caso Diciotti e le sue conseguenze*, in *Quad. cost.*, 4/2018, spec. p. 899.

³⁴ Cfr. L. BRUNETTI, *Ancora sulla insindacabilità degli atti politici ministeriali. Può davvero una legge costituzionale permettere la violazione dei diritti fondamentali?*, in www.forumcostituzionale.it, 18 marzo 2019.

incidere negativamente, ovvero negare radicalmente una libertà costituzionalmente tutelata, operando fuori della legalità (anche costituzionale). Quesito che non può che trovare un'unica risposta, ovviamente negativa³⁵. Nessun atto, infatti, anche se compiuto per il c.d. “bene” del Paese, può porsi «fuori dalla legge»³⁶.

Occorre poi chiarire che messe sotto accusa non erano, in generale, le scelte politiche in tema di migrazioni (e di gestione degli ingressi nel nostro Paese), ma precise azioni del Ministro delle quali si dà conto nella Relazione, dietro cit., del Tribunale di Catania³⁷. Su esse, e non su altro, i senatori si sarebbero dovuti pronunciare; su esse è stata interrogata (sebbene senza alcuna efficacia giuridicamente vincolante)³⁸ la “base” del M5S, come si diceva in apertura. Al netto di tutte le altre considerazioni che possono farsi, la chiara impressione che si ha è che la negata autorizzazione si sia fondata – erroneamente (almeno da un punto di vista giuridico) – sull'appoggio (incondizionato) alle politiche migratorie del Governo. Sta di fatto che l'atto (o, meglio, l'insieme di atti) per il quale il Ministro è stato inquisito è stato considerato politico, il che ha consentito di mettere “al riparo” il suo autore³⁹; d'altra parte, il Tribunale non deve fare altro che verificare che un determinato atto, che ritiene che possa essere considerato reato, sia stato compiuto da un Ministro⁴⁰, mentre è la Camera di appartenenza che deve vagliare se quell'atto possa trovare una giustificazione politica⁴¹.

Mettendo in ordine le considerazioni svolte si può, in definitiva, affermare che il Senato poteva considerare “politici” gli atti del Ministro Salvini, ma ciò non avrebbe potuto impedire la sindacabilità degli stessi. Si può giungere a queste conclusioni per due ragioni che si vuole ribadire: quegli atti erano espressione di precise (libere) scelte facenti parte integrante dell'indirizzo politico, ma lesive di diritti fondamentali, quali la libertà personale, il diritto alla vita, la dignità umana. Così ragionando, allora, dovrebbe dirsi che gli atti “politici” possono tradursi in reati ministeriali, le due categorie di atti non essendo in alternativa e potendo venire a coincidere, fatalmente, in alcuni casi. La Costituzione si pone al di sopra della politica, ai valori in essa impressi spettando la sovranità⁴². Se così non fosse, peraltro, verrebbe meno quel sistema di *checks and balances* che connota le democrazie occidentali. In questo senso, allora, l'art. 7, I comma, c.p.a. andrebbe modificato al fine di attenuare l'assolutezza della insindacabilità degli atti compiuti dal Governo nell'esercizio del potere politico⁴³.

³⁵ L. BRUNETTI, *Ancora sulla insindacabilità*, cit.

³⁶ Cfr. R. BIN, *Processare Salvini*, cit.

³⁷ Cfr. op. ult. cit.

³⁸ Cfr. G. DI COSIMO, *Il voto in giunta sull'autorizzazione a procedere e la “partecipazione” dei militanti*, in www.lacostituzione.info, 20 febbraio 2019.

³⁹ Peraltro, non sembra un caso, per alcuni, che il Ministro Salvini non abbia discusso la questione in Giunta, ove il confronto «sarebbe stato ben più serrato ed incisivo» rispetto all'aula (è di questa idea S. CURRERI, *La fuga dal confronto parlamentare*, in www.lacostituzione.info, 13 febbraio 2019). Inoltre, la solidarietà espressa da parte degli altri componenti del Governo appare un gesto di compattezza, ma non consente di condividere la responsabilità penale, che – com'è noto – è (e rimane) personale (cfr. R. BIN, *Ancora caso Diciotti*, cit.).

⁴⁰ Cfr. R. BIN, *Ancora caso Diciotti*, cit. Cfr. anche L. BRUNETTI, *L'atto politico ministeriale come atto potenzialmente «esente da giurisdizione» (quand'anche astrattamente reato)*, in www.forumcostituzionale.it, 30 gennaio 2019.

⁴¹ Cfr. R. BIN, *Ancora caso Diciotti*, cit.

⁴² Cfr. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità*, in ID., *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, pp. 87 ss.

⁴³ Cfr. anche le osservazioni critiche, seppure di altro segno, all'art. 7 sopra cit. di R. DICKMANN, *L'atto politico*, cit., § 4.

Secondo un'altra ricostruzione, se è certamente vero che «l'insindacabilità degli atti politici deriva dalla necessità di porre il potere esecutivo al riparo dal potere giudiziario [...]», è altresì vero che essa «cessa di fronte ad atti che incidano negativamente sui diritti delle persone»; infatti, «l'atto è politico se e perché non ha effetti lesivi per le persone»⁴⁴ (ma non era questo il caso). Non possono sorgere dubbi: «nel momento in cui l'atto del Governo incida negativamente nella sfera dei diritti individuali, cessa di essere “politico” e perde qualsiasi pretesa di sottrarsi al giudice»⁴⁵; ragionare diversamente «ci farebbe compiere un brutto passo indietro nella nostra storia civile»⁴⁶.

In aggiunta alle perplessità in merito a quanto accaduto in occasione della vicenda della nave “Diciotti”, occorre rappresentare anche quelle relative ad una certa linea politica, particolarmente rigorosa, nella gestione degli ingressi dei migranti nel nostro Paese; non a caso, in più occasioni, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di censurare il comportamento tenuto dal nostro Stato al riguardo⁴⁷.

5. (Segue) *Rebus sic stantibus, quali misure possono prendersi, in particolare, contro gli atti “politici”?*

In ogni caso, *rebus sic stantibus*, è ora da chiedersi come reagire dinanzi ad atti (considerati) “politici” come quelli qui discussi. L'unica possibilità perché siano sottoposti a controllo è quella di sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri che li abbiano ad oggetto⁴⁸; altresì sindacabile in sede di conflitto, in un caso come quello in questione, appare la decisione del Senato di negare l'autorizzazione a procedere⁴⁹. Tuttavia, un'interessante “strategia” (almeno, tale è apparsa) messa in atto dalla magistratura (spec. dalla Procura di Agrigento) è sembrata quella di sottoporre a sequestro la nave con a bordo i migranti, al fine di verificare che non vi fossero potenziali terroristi o comunque persone in grado di mettere al rischio la sicurezza nazionale (che poi è ciò che diceva di temere il Ministro dell'Interno). In questo modo, si è proceduto all'identificazione ed allo sbarco dei migranti, ponendo fine allo stallo che – anche in questi casi – perdurava da diversi giorni. In una situazione del genere, verificatasi in altre occasioni (si pensi al caso “Sea Watch 3” del maggio 2019 e, più di recente, al caso “Open Arms” dell'agosto 2019), il rapporto tra i poteri interessati si “inverte”, potendo essere quello esecutivo (e quindi il Governo) a sollevare un conflitto di attribuzione nei confronti di quello giudiziario. Che il tema della sicurezza sia stato utilizzato come una sorta di alibi sarebbe testimoniato dal fatto che, a

⁴⁴ I riferimenti testuali sono tratti da R. BIN, *Ancora caso Diciotti*, cit.

⁴⁵ R. BIN, *Halloween!*, cit.

⁴⁶ R. BIN, *Halloween!*, cit.

⁴⁷ Sul punto, v., ad es., F. BAILO, *Il “caso Diciotti”*, cit. Di recente, si può segnalare la comunicazione, del 21 novembre 2018, di dieci *Special Rapporteurs* delle Nazioni Unite con la quale questi ultimi hanno sollevato diversi rilievi in merito alla politica dei porti chiusi, facendo riferimento anche al caso qui in esame (cfr. F. CANCELLARO, *L'Italia è sotto osservazione dell'ONU con riferimento alla criminalizzazione del soccorso in mare, alla politica dei porti chiusi ed al decreto immigrazione e sicurezza. Comunicazione degli “Special Rapporteurs” dell'ONU al Governo italiano*, in www.penalecontemporaneo.it, 12 marzo 2019, § 6). Si veda, da ultimo, anche la raccomandazione del commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa dal titolo *Lives Saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean* (al riguardo, v. S. ZIRULIA, *Soccorsi in mare e porti sicuri: pubblicate le raccomandazioni del commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa*, in www.penalecontemporaneo.it, 20 giugno 2019).

⁴⁸ Cfr. A. MORELLI, *Principio di legalità*, cit., p. 900; P. ZICCHITTU, *Reati ministeriali*, cit., p. 422.

⁴⁹ Sul punto, v., da ultimo, A. CIANCIO, *L'autorizzazione a procedere*, cit., § 5.

fronte di una misura del genere, il Ministro dell'Interno si è mostrato adirato nei confronti di chi ha adottato il suddetto provvedimento di sequestro, volto – fatalmente – proprio ad assicurare quella sicurezza nazionale alla quale l'inquilino del Viminale si è sempre appellato.

6. Considerazioni conclusive

Come si sa, la categoria degli atti “politici” è sfuggente, scivolosa, anche perché la stessa nozione di interesse pubblico è soggetta a continuo mutamento e aggiornamento e non è definibile una volta per tutti: «l'interesse pubblico non è preconfezionato»⁵⁰. Ciò che è interesse pubblico, infatti, è stabilito, in particolare, dalle forze politiche di maggioranza, il che peraltro giustificerebbe l'insindacabilità degli atti in parola e, quindi, la necessità di evitare interferenze da parte del potere giudiziario, sebbene nei limiti che si è detto⁵¹; in ogni caso, appunto, l'insindacabilità non può comunque «sottrarsi ai parametri di ragionevolezza e proporzionalità»⁵². In dottrina, però, non tutti sembrano d'accordo⁵³. Tuttavia, ragionare diversamente farebbe correre il gravissimo rischio di ritenere che «si affermi, di fatto, il principio per cui il “preminente interesse pubblico” legittimi ogni possibile illecito penale»⁵⁴ («compreso il sequestro di persona») e possa «prevalere sui principi fondamentali della Costituzione»⁵⁵; in altri termini, in nome della «*salus rei publicae*» non è possibile «legittim[are] qualsiasi violazione della legalità (penale e persino costituzionale)»⁵⁷, tale principio non essendo invocabile «per sospendere le garanzie costituzionali»⁵⁸.

Chiariti questi aspetti, prima di concludere, non si può fare a meno di ricordare che intanto sono entrati in vigore i c.d. decreti “sicurezza” (n. 113 del 2018 e n. 53 del 2019), entrambi convertiti in legge (l. n. 32 del 2018 e l. n. 77 del 2019); tali fonti (sulle quali sorgono non poche perplessità) non fanno altro che rinforzare la linea intransigente che il Governo “giallo-verde” ha inteso promuovere in tema di immigrazione, inasprendo le misure volte ad arginare gli arrivi dal mare. Occorre rammentare, però, che nei confronti della legge di conversione del secondo dei due decreti, in sede di promulgazione, sono stati sollevati pesanti (ed opportuni) rilievi da parte del Presidente della Repubblica; si attende, pertanto, che essa venga modificata, altrimenti andando incontro – prima o poi – alla scure della Corte costituzionale. Non è certo questa la sede per discutere delle normative in parola, potendo solo manifestare – anche al riguardo – non poche perplessità e preoccupazioni⁵⁹.

Ecco perché, allora, in un Paese nel quale si scambia un atto in violazione dei diritti fondamentali per atto “politico” è necessario prendere opportune “contromisure” (delle

⁵⁰ G. GUZZETTA, *Il caso Diciotti*, cit.

⁵¹ Sul punto, cfr. G. GUZZETTA, *Il caso Diciotti*, cit.

⁵² S. CURRERI, *L'atto politico è sempre insindacabile?*, in *www.lacostituzione.info*, 9 febbraio 2019.

⁵³ G. CERRINA FERONI, *La sindacabilità giudiziaria dell'atto politico. Un'aberrazione costituzionale*, in *www.lacostituzione.info*, 7 febbraio 2019.

⁵⁴ A. MORELLI, *Principio di legalità*, cit., p. 900 (c.vo test.).

⁵⁵ A. MORELLI, *Cosa rischia Salvini? Cosa rischia il Paese?*, in *www.lacostituzione.info*, 25 agosto 2018.

⁵⁶ A. MORELLI, *Cosa rischia Salvini?*, cit.

⁵⁷ A. MORELLI, *Principio di legalità*, cit., p. 900.

⁵⁸ A. MORELLI, *Cosa rischia Salvini?*, cit.

⁵⁹ Cfr. S. ZIRULIA, *Decreto sicurezza-bis: novità e profili critici*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 18 giugno 2019.

quali, invero, la nostra Costituzione già dispone), perché «sulla libertà bisogna vigilare»⁶⁰ (e sulla libertà di tutti!); occorre, in altre parole, vigilare sulla politica (*rectius*, sulla classe politica) perché essa possa essere davvero “umana” ed al servizio della persona, fulcro intorno al quale ruota la nostra Carta costituzionale. L’“uomo politico”, infatti, è (o dovrebbe essere) colui che è «capace di dedicarsi, con una visione universale, al bene incondizionato del prossimo»⁶¹; questo modello, però, appare assai lontano dall’esperienza (almeno nella maggior parte dei casi).

Giunge fino a noi – impietosa – la eco dell’aureo insegnamento di Giorgio La Pira: «lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato»⁶² (e – si può aggiungere – di ogni persona). Nel tempo che viviamo, sembra proprio che questa lezione vada ripassata.

ABSTRACT: *Migration and political acts (starting from the “Diciotti” case)*

The paper analyses the management, in Italy, of the migratory phenomenon, starting from the “Diciotti” case in particular. After a brief explanation of the problem, it focuses on the choice of the Minister of the Internal Affairs to “close the ports” (not authorizing the indication of a safe port). The paper examines this behavior can be traced back to the “political” acts, which are unchallengeable. The question arises which measures can be undertaken against such acts, for, although the Government is free as to the purposes pursued and has therefore a certain degree of discretion, its acts can never infringe on fundamental rights, as it appears to have happened in this case.

⁶⁰ Il riferimento, com’è chiaro, è a P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione agli studenti milanesi* (1950).

⁶¹ C.M. MARTINI, *Coscienza contemplativa e azione civile* (1985), ora in ID., *Giustizia, etica e politica nella città*, Firenze 2017, p. 392.

⁶² G. LA PIRA, *Relazione alla Commissione per la Costituzione. I Sottocommissione*.