



Diritto e Persona

Pubblica Amministrazione, Sanità e Diritti Civili

Blog a cura di Ernesto Mancini - avvocato

www.dirittoepersona.it - ernesto.mancini@hotmail.it

ANCORA SUI DIRITTI INVIOLABILI DEI MIGRANTI DELLA NAVE DICIOTTI: LA RESPONSABILITA' PENALE, CIVILE ED AMMINISTRATIVA DEL MINISTRO DELL'INTERNO

Si può ritenere che Il Ministro dell'Interno Salvini, costringendo i migranti a rimanere sulla nave Diciotti per molti giorni senza potere sbarcare nel porto sicuro di Catania, sia incorso, con unica condotta, nei tre tipi di responsabilità previsti dall'art. 28 della Costituzione per coloro che svolgono funzioni pubbliche e cioè la responsabilità penale, la responsabilità civile, e quella amministrativa. A nostro avviso, infatti, egli ha commesso il reato di sequestro di persona pluriaggravato, ha violato diritti fondamentali della persona, ha danneggiato l'immagine dello Stato Italiano quale Stato di Diritto.

Vediamo il come ed il perché di questa responsabilità plurima.



LA RESPONSABILITA' PENALE

Sulla responsabilità penale, si è già espresso il Tribunale dei Ministri di Catania allorché, dopo ampia motivazione, ha formulato nel provvedimento del 7.12.2018 l'imputazione del reato di sequestro di persona pluriaggravato (art.

605, comma 1, 2 n. 2 e 3 c.p.), *«.....per avere, nella sua qualità di Ministro dell'Interno, abusando dei suoi poteri, privato della libertà personale 177 migranti di varie nazionalità giunti al porto di Catania a bordo dell'unità navale di soccorso U. Diciotti della Guardia Costiera Italiana alle 23:49 del 20 agosto 2018 [...]. Fatto aggravato dall'essere stato commesso da un pubblico ufficiale e con abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonché per essere stato commesso anche in danno di soggetti minori di età».*

Sulla base di tale provvedimento il Tribunale dei Ministri ha chiesto al Senato della Repubblica l'autorizzazione a procedere penalmente nei confronti del Ministro ma il Senato, nella seduta del 20 marzo 2019, ha negato tale autorizzazione affermando che il Ministro non è processabile in quanto ha agito, ai sensi dell'art. 8 comma 1 legge

costituzionale n.1/89 per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Si sarebbe trattato, secondo la maggioranza parlamentare, di un atto finalizzato alla protezione dello Stato e, in quanto tale, insindacabile da parte della magistratura ordinaria.

La tesi non può essere condivisa perché, ammesso e non concesso che tale finalità fosse quella autentica - ma non si vede come 177 Migranti salvati dal naufragio e stremati dalla fatica potessero minacciare in concreto lo Stato - va detto che in uno Stato di Diritto, stante la supremazia del principio di legalità che afferisce ad ogni potere pubblico, un fine non può essere perseguito avvalendosi di mezzi illeciti come il sequestro di persone inermi. Nello Stato di Diritto non vale la regola del Principe o degli Stati assoluti per cui “il fine giustifica i mezzi”. Sul punto si veda mio precedente articolo su www.dirittoepersona.it in data 22 febbraio 2019.

Inoltre, già nella richiesta di autorizzazione a procedere il Tribunale dei Ministri aveva chiarito che nel caso di specie non poteva configurarsi giuridicamente un “atto politico” che, in quanto tale, non sarebbe stato sindacabile dall’Autorità Giudiziaria sulla base dell’art. 7 comma 1 del codice del processo amministrativo. Si era trattato invece, a dire del Tribunale, non di atto politico ma di atto amministrativo sorretto da motivazioni politiche. La differenza non è di poco conto. L’atto politico è l’atto emanato da un organo costituzionale (Parlamento, Governo, ecc.) avente finalità generali e non immediatamente lesivo di sfere giuridiche individuali. La legge, per esempio, o un documento di politica economica, sono atti politici per antonomasia. Al contrario l’atto amministrativo è quell’atto che può disporre su specifiche situazioni (vedi caso Diciotti) e, se lesivo di diritti od interessi legittimi, è soggetto all’intervento dell’autorità giudiziaria nelle diverse forme previste dall’ordinamento.

In ogni caso, stante l’esito negativo che ha avuto la richiesta di autorizzazione a procedere, non potremo mai sapere se la responsabilità penale del ministro per sequestro di persona sussista o meno perché non vi sarà un organo giudicante della Repubblica che si potrà pronunciare al riguardo in modo definitivo. Il ministro si è sottratto al processo penale grazie alla maggioranza parlamentare di cui lui stesso è uno dei capi politici. Resta il grave ed autorevole atto di accusa del Tribunale dei Ministri di Catania e lo stesso comportamento del Ministro che in un primo momento aveva disinvoltamente dichiarato di non opporsi al processo salvo poi, melius re perpensa anche a seguito di “saggi consigli”, ha battuto in ritirata facendosi scudo della non autorizzazione.



LA RESPONSABILITA' CIVILE

Per quanto riguarda la responsabilità civile, cioè quella responsabilità che consiste nel risarcire il danno che si è cagionato con la propria condotta, va ricordato che l'art. 2043 del codice civile stabilisce che “qualunque fatto doloso o colposo che

cagiona ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcirlo”.

Nel caso della nave Diciotti i presupposti dell'art. 2043 sussistono tutti e precisamente:

- a) Il fatto sussiste perché ai migranti è stato impedito di sbarcare, con ciò violando la loro libertà personale;
- b) il fatto è doloso, cioè intenzionale, per espressa e pubblica dichiarazione del Ministro il quale ha candidamente dichiarato che nessuno sarebbe sceso dalla nave fino a quando altri paesi non avessero accolto i profughi; vi è quindi anche uno scopo estorsivo;
- c) il danno è ingiusto, cioè contra ius, proprio perché viene violato il diritto di sbarcare nel territorio di uno Stato libero.

Ne consegue, stanti i detti presupposti, la sussistenza della responsabilità civile con l'obbligo di risarcimento a favore dei profughi danneggiati a mente dell'art. 2043 citato.

Vi è da sottolineare, a scanso di equivoci, che la mancanza di una sentenza penale di condanna la quale, a mente dell'art. 185 comma 2 codice penale avrebbe obbligato il colpevole a risarcire il danno, non preclude l'azione civile dei migranti in apposita vertenza giudiziaria davanti al Tribunale Civile per ottenere il risarcimento dei danni anche di natura morale (patemi, disagi, costrizione, ansie, dolore, discriminazione, ecc.)

In primo luogo, infatti, vi sono specifiche leggi dello Stato che ammettono l'ipotesi della risarcibilità del danno morale anche in assenza del previo accertamento processuale penale. Tra queste, per quel che qui interessa, il decreto legislativo 1 settembre 2011 n. 150 art. 28 comma 5 per i danni derivanti da discriminazioni per motivi razziali, etnici, di provenienza geografica, religiosi, di orientamento sessuale, ecc. ecc. E non vi è dubbio che i migranti siano stati, tra l'altro, discriminati perché qualunque altro naufrago salvato sarebbe stato fatto scendere immediatamente a terra.

In secondo luogo va ricordato che le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione hanno da tempo chiarito che la violazione dei diritti fondamentali della persona (tale è la privazione della libertà personale a seguito di sequestro) costituiscono danno risarcibile in quanto trattasi di diritti inviolabili previsti e protetti direttamente dalla massima legge dello Stato che è la Costituzione. (Sezioni Unite Cassazione 11 novembre 2008 n. 26972 e, ancora più recente, Cassazione 28 gennaio 2014 n. 1766).

Si tratta in sostanza di condotte contro legge per le quali non c'è bisogno di un previo accertamento penale neanche per i danni morali di cui si è detto perché i diritti violati sono protetti direttamente dalla Costituzione e non solo da norme penali.

Risulta peraltro che 41 migranti abbiano già agito in tale senso presso il Tribunale Civile di Roma (v. Repubblica. It del 21 febbraio 2019). Se ne dovrà attendere l'esito.



LA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

La responsabilità amministrativa è, come quella civile, una responsabilità di danno, cioè per il danno cagionato. Vigge anche qui il principio di cui all'art. 2043 cc per cui qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri una danno ingiusto obbliga

colui che lo ha commesso a risarcirlo.

Va però notato che nella responsabilità amministrativa:

- a) il danneggiato non è un soggetto qualsiasi ma è lo Stato o la Pubblica Amministrazione quale promanazione di esso;
- b) il danneggiante non è un soggetto qualsiasi ma è un funzionario pubblico cioè colui che, come il Ministro, svolge una pubblica funzione;
- c) per la responsabilità amministrativa, inoltre, a mente dell'art. 1 della legge 20/94 vale il principio della insindacabilità delle scelte discrezionali cioè la non censurabilità di provvedimenti nei quali il soggetto agente ha scelto, fra più possibili interessi in gioco, quello da perseguire in concreto.
- d) Infine, il danno può configurarsi anche come danno all'immagine dello Stato.

Per i punti a – b non vi sono particolari commenti da fare essendo di per sé chiari.

Per quanto concerne il punto “c”, cioè la insindacabilità delle scelte discrezionali, va detto che la discrezionalità dell'organo pubblico non è libertà discrezionale né arbitrio dovendosi sempre ancorare a principi di legalità oltre che di logica e razionalità. Il Ministro perciò, nel suo agire discrezionale, non può commettere atti illeciti né tanto

meno violare diritti fondamentali quali la libertà personale. Sotto questo profilo, dunque, il ministro non sfugge alla responsabilità amministrativa.

Per il punto D, cioè il danno all'immagine, va detto che il danneggiato è lo Stato Italiano perché la sua immagine di Stato di Diritto è stata enormemente pregiudicata dal fatto che un suo Ministro ha agito forzosamente su persone inermi privandoli della libertà di movimento e di sbarco. E tale danno all'immagine sussiste a maggior ragione avendo suscitato la vicenda clamore nazionale ed internazionale ed una buona dose di indignazione pubblica.

Per quest'ultimo aspetto si pone tuttavia il problema se il PM della Corte dei Conti possa agire contro il Ministro per i danni cagionati all'immagine dello Stato nonostante che il Parlamento della Repubblica abbia sancito che il ministro ha agito per proteggere lo Stato cioè per evitargli danni.

Poiché solo l'azione penale, e non quella civile o quella amministrativa, è preclusa dal voto parlamentare di non autorizzazione deve dirsi che se il PM della Corte dei Conti aderisce alle tesi del Senato dovrà archiviare il procedimento; se invece aderisce alle tesi del Tribunale dei Ministri che non ammette trattarsi di atto politico ma di vero e proprio illecito, potrà e dovrà proseguire nel procedimento. Per quanto si è detto in precedenza ci sono buone ragioni per procedere stante, a nostro avviso, l'ampia e ben più persuasiva tesi del Tribunale dei Ministri rispetto al voto di maggioranza del Senato.

In conclusione

La responsabilità penale del Ministro è stata imputata dal Tribunale di Ministri con provvedimento motivato. Tale responsabilità tuttavia non sarà mai accertata processualmente stante la non autorizzazione a procedere da parte del Senato della Repubblica. Rimane la responsabilità morale della condotta per avere abusato di persone inermi privandole della loro libertà nel modo e per i fini di cui si è detto.

La responsabilità civile e quella amministrativa possono invece essere accertate in regolari processi rispettivamente davanti al Tribunale Ordinario e davanti alla Corte dei Conti. Per il primo è stata già attivata la relativa azione civile da parte di 41 dei 177 migranti tenuto conto che la maggioranza di essi saranno già in altri stati europei.

Per il secondo si ritiene che il Pubblico Ministero presso la Corte dei Conti, essendo evidente il danno all'immagine dello Stato di Diritto, possa attivare la procedura avendo come base di partenza il corposo atto di accusa del Tribunale dei Ministri che, quanto a ricostruzione dei fatti e alle argomentazioni giuridiche ivi svolte, è ben più di una qualsiasi notizia di illecito erariale.

Avv. Ernesto Mancini – Foro di Verona

Addì 31 marzo 2019