

Avv. Luca Saltalamacchia - Avv. Maurizio Vecchio -
Avv. Gianluca Vitale

DOCUMENTO BASE TEAM LEGALE

PERCHE' UNA REAZIONE SUL PIANO GIUDIZIARIO ALL'ATTO POLITICO DEL GOVERNO DI AUTORIZZAZIONE ALLA REALIZZAZIONE DELLA COMMESSA DI VENDITA DI ARMI ALL'EGITTO?

QUALE AZIONE GIUDIZIARIA?

PIANO DI LAVORO: ANALISI ED APPROFONDIMENTI

- **Premessa**
- **LA QUESTIONE DELLA SINDACABILITA' GIURISDIZIONALE DELL'ATTO POLITICO NELL'AMBITO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO. "ATTO POLITICO" ed "ATTO DI ALTA AMMINISTRAZIONE - APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE**
- **L'ATTO POLITICO DI AUTORIZZAZIONE ALLA VENDITA DI ARMI - APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE NELLA PROSPETTIVA DELL'AZIONE CIVILE ANCHE DI NATURA CAUTELARE**
- **L'AZIONE CIVILE DI NATURA CAUTELARE ; L'AZIONE AMMINISTRATIVA - APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE DELL'AZIONE CIVILE ANCHE DI NATURA CAUTELARE E DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**
- **IL TEMA PENALE: ART. 287 C.P. - APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE SULLA FATTISPECIE DI USURPAZIONE DETTATA DALL'ART. 287 C.P.**
- **ABUSO D'UFFICIO ? APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE SULLA FATTISPECIE DI ABUSO D'UFFICIO DETTATA DALL'ART. 323 C.P.**

CONTATTI TEAM LEGALE

AVV. LUCA SALTALAMACCHIA

Corso Umberto I, 7 - NAPOLI

Cellulare: 342.8064387

Email:

studiolegalesaltalamacchia@gmail.com

AVV. MAURIZIO VECCHIO

Via Sant'Anselmo 8 - TORINO

Cellulare: 327.8676442

Email:

maurziovecchio@studiolegalevm.it

AVV. GIANLUCA VITALE

Via Cibrario 12 - TORINO

Cellulare: 339.2664139

Email:

avvocato.gianlucavitale@gmail.com

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO
AVV. GIANLUCA VITALE**

PREMESSA

Alcuni cittadini, impegnati in movimenti e associazioni, ambientaliste, per i diritti civili e pacifiste, alla notizia di nuove forniture di sistemi militari dall'Italia all'Egitto, hanno costituito il "Comitato Art.11", con riferimento all'art. 11 della Costituzione, ritenendo inammissibile e oltraggioso, non solo nei confronti della memoria di Giulio Regeni, ma anche di tutti gli oppositori al regime repressivo instaurato dal generale Al Sisi, che l'Italia possa assumere il ruolo di fornitore di armi con Paesi coinvolti in guerre e che perpetrano comprovate violazioni dei diritti umani.

L'art. 2 dell'Atto costitutivo recita testualmente:

TITOLO II

Scopo – Finalità

ART. 2

Nei primi giorni di febbraio le agenzie di stampa economiche hanno annunciato la richiesta egiziana a cinque banche italiane di un prestito agevolato per un valore di 45 milioni di euro destinato a coprire l'acquisto di due fregate Frame Bergamini e di una serie di velivoli da addestramento avanzato e da combattimento leggero realizzati dalla società Leonardo. L'8 giugno il Governo italiano ha dato un informale via libera per la vendita all'Egitto di due fregate multiruolo Fremm (la Spartaco Schergat e la Emilio Bianchi), originariamente realizzate per la Marina Italiana e che, pertanto, dovranno essere rimpiazzate. A ciò si aggiungono altre 4 navi e 20 pattugliatori (che potrebbero essere costruiti nei cantieri egiziani), 24 caccia multiruolo Eurofighter e altrettanti aerei addestratori M346. Un contratto che confermerebbe l'Egitto come il principale acquirente di sistemi militari italiani.

La realizzazione delle commesse (quelle già concluse e quella in itinere) non può essere riduttivamente confinata nell'alveo delle "scelte politiche" che competono, secondo i principi della Costituzione, al potere esecutivo. C'è, infatti, in tali scelte un vulnus alla nostra Carta molto più profondo di quanto possa apparire.

Al potere esecutivo competono certo gli atti politici e le commesse militari – quale espressione di politica estera e di difesa – sono espressione di esercizio di tale potere in conformità alla nostra Carta Costituzionale. Nondimeno l'atto politico – seppur caratterizzato da larga discrezionalità – ha dei limiti precisi e disegnati dal Potere legislativo che ne costituiscono contraltare e contrappeso.

Orbene, in materia di autorizzazione alla vendita di armi l'atto politico del potere esecutivo è vincolato da una rigida normativa, interna e internazionale, che trova fondamento nei precetti degli articoli 10 e 11 della Costituzione. In questo quadro la legge n. 185 del 1990 non lascia spazio ad alcuna speculazione giuridica:

a) non si può commerciare in armi con governi responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani;

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

b) non si può commerciare in armi con Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione;

c) non si può commerciare in armi con Paesi in conflitto armato, che pure rispettino i diritti umani, se ciò non avviene attraverso il parere delle Camere.

Si tratta, inoltre, di principi ulteriormente rafforzati dalla legge 4 ottobre 2013, n. 118 di ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013.

Il comitato, che ha come finalità quella di promuovere, organizzare e coordinare azioni amministrative e giudiziarie finalizzate a dichiarare inefficaci ed invalide le autorizzazioni del Governo Italiano alla realizzazione delle commesse militari con l'Egitto. In particolare avviando campagne di sensibilizzazione e di informazione sulle violazioni di legge e della Costituzione relative alle Autorizzazioni già concesse ed in fase di concessione e con ogni altro strumento previsto dalla legge idoneo a perseguire detta finalità.

Il Comitato ha predisposto un Appello che verrà divulgato pubblicamente una volta raccolte tutte le adesioni. Ad oggi hanno aderito all'Appello: Livio Pepino, Don Ciotti, Luca Mercalli, Ugo Mattei, Moni Ovadia, Guido Viale, Gianluca Felicetti, Piero Gilardi, Laura Cima. Come indicato nell'Appello l'obiettivo è quello di invitare il maggiore numero possibile di soggetti a formulare istanza attraverso il FOIA (*Freedom of Information Act* <https://www.foia.gov.it/foia/>) per richiedere al Governo visione dei provvedimenti autorizzativi alla vendita di armi in Egitto.

§§§§§§§

Contestualmente - e su richiesta del Comitato Art. 11 - si è costituito un TEAM LEGALE che ha ritenuto di approfondire ed analizzare il tema giuridico relativo alla sussistenza dei presupposti per la proposizione di un'azione giudiziaria finalizzata all'accertamento dell'inefficacia e/o dell'illegittimità del provvedimento autorizzativo già emesso (2019) e di quello successivo (2020) in itinere.

L'analisi ha preso le mosse da una considerazione preliminare declinata in senso interrogativo:

E' possibile e, soprattutto, giuridicamente "ammissibile" riflettere sulla sindacabilità giurisdizionale di un "atto politico" e/o di alta amministrazione" quale è quello delle Autorizzazioni alla vendita di armi in Egitto che l'esecutivo ha già formalizzato lo scorso anno (24 elicotteri AW149 e di 8 elicotteri AW189) e che è in procinto di autorizzare per nuove forniture (*quattro fregate multiruolo prodotte da Fincantieri-Leonardo, venti*

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

pattugliatori che potrebbero essere costruiti nei cantieri egiziani, 24 caccia multiruolo Eurofighter e altrettanti aerei addestratori M346)?

Il nostro ordinamento istituzionale - per come delineato dalla Carta Costituzionale - impone una risoluta ed inequivoca risposta negativa. Giammai il potere giudiziario potrebbe avere qualsivoglia forma di sindacato su atti propri dell'Esecutivo se non nei limiti delle stesse previsioni normative - e costituzionali - che disciplinano l'autonomia e le reciproche funzioni di controllo e bilanciamento dei tre Poteri.

Da questo interrogativo e dalla semplice ed immediata risposta che parrebbe conseguire il TEAM LEGALE ha proceduto ad una più articolata analisi che ha coinvolto gli aspetti della questione nell'ambito del diritto amministrativo, civile e penale. Ma soprattutto si è cercato di comprendere se ed in che termini l'autorizzazione alla realizzazione della commessa con l'Egitto (oggettivamente in violazione di legge) possa aver determinato un vulnus al sistema istituzionale e costituzionale della tripartizione dei Poteri. E più precisamente se l'atto del Governo - massima espressione del Potere Esecutivo - possa aver leso le prerogative del Potere Legislativo nei propri atti di "indirizzo politico".

L'ampiezza e la delicatezza delle questioni ha permesso singoli approcci ermeneutici (IN COLORE NERO) che dovranno essere oggetto di altrettanti approfondimenti (o semplici perfezionamenti) nel successivo lavoro del TEAM LEGALE (IN COLORE BLU)

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

LA QUESTIONE DELLA SINDACABILITA' GIURISDIZIONALE DELL'ATTO POLITICO NELL'AMBITO DEL DIRITTO AMMINISTRATIVO. "ATTO POLITICO" ed "ATTO DI ALTA AMMINISTRAZIONE"

Proprio in ragione della complessità del tema, nell'alveo della Giustizia Amministrativa è sorto un rilevante e complesso dibattito circa la distinzione tra "atto politico" e "atto di alta amministrazione" per comprendere "se" e "fin dove" potrebbe giungere il sindacato del Giudice Amministrativo (evidentemente il primo estraneo al sindacato giurisdizionale ed il secondo certamente impugnabile)

Dibattito che trae origine dall'art. 7, comma 1, c.p.a. (*"non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico"*) che pone un generale principio di insindacabilità dell'atto politico.

Sul punto è stato evidenziato un presunto contrasto con la previsione dell'art. 113 Cost., (*"contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa"*). L'obiezione è stata contestata in quanto l'insindacabilità dell'atto politico è pienamente giustificata, anche sul piano costituzionale, dall'esigenza di assicurare il principio di separazione dei poteri e, quindi, dalla necessità di tutelare l'inviolabile confine che separa la funzione amministrativa dalla funzione politica del Governo, quest'ultimo al contempo rappresentando il vertice della Pubblica Amministrazione ed essendo espressione del principio di democrazia. L'atto politico è, infatti, un atto libero nel fine e, per conseguenza, non esiste (e nemmeno è ipotizzabile) un parametro giuridico sul quale effettuare un sindacato di legittimità.¹

¹ Atto politico e insindacabilità, in <https://www.diritto.it/atto-politico-e-insindacabilita/>

Nondimeno, la conclusione impone una corretta individuazione dei requisiti e delle caratteristiche dell'“atto politico” tale da differenziarne la natura rispetto agli atti di Alta Amministrazione (per definizione impugnabili e quindi soggetti al sindacato giurisdizionale)

L'evoluzione del dibattito sul giunto è giunto a riconoscere e qualificare l'atto come politico in presenza di due precisi requisiti: (i) un requisito soggettivo, giacché l'atto deve essere emanato dal Governo o comunque dai supremi organi dello Stato individuati dalla Costituzione; (ii) un requisito oggettivo, giacché tale atto deve essere espressione di un potere che è politico in quanto affonda nella Costituzione e assolve alla funzione di cura di interessi statali supremi e unitari, in una prospettiva volta a garantire il libero funzionamento dei pubblici poteri.

Già questa definizione parrebbe consentire una certa distinzione tra atto politico ed atto amministrativo generale e, in particolare, con gli “atti di alta amministrazione”.

Mentre l'atto politico è libero nei fini, l'atto amministrativo generale (e così l'atto di alta amministrazione) è vincolato al soddisfacimento di un interesse pubblico individuato dalla legge.

Gli atti di alta amministrazione si connotano poi, rispetto ad altri atti amministrativi generali, per una ancora più ampia discrezionalità amministrativa e l'impronta fiduciaria che li connota. Ciò non toglie, però, che essi siano vincolati al perseguimento di un particolare interesse pubblico e che quindi siano sindacabili.

Occorre certamente precisare che il sindacato giurisdizionale relativo agli atti di alta amministrazione avviene in uno spazio particolarmente angusto, essendo questi censurabili (secondo la giurisprudenza ormai maggioritaria) solo qualora contrastino con i canoni di ragionevolezza, adeguatezza e coerenza. In altri termini, i parametri per il sindacato giurisdizionale degli atti di alta amministrazione vanno individuati direttamente nell'art. 97 Cost.²

² Atto politico e insindacabilità, in <https://www.diritto.it/atto-politico-e-insindacabilita/>

Al di là delle difficoltà di una esegesi capace di distinguere, nel concreto, l'atto politico da quello definito di "alta amministrazione", nella materia in esame l'autorizzazione del Governo alla realizzazione degli armamenti in favore dell'Egitto è, oggettivamente, espressione (o parte) di un atto politico "complesso". La scelta politica del Governo Italiano è certamente realizzata attraverso l'Accordo esistente con le Autorità Egiziane e l'esecuzione di tale Accordo impone l'autorizzazione alla realizzazione dell'oggetto di quell'Accordo (gli armamenti). Si comprende quanto sia arduo, nella fattispecie, scindere l'atto politico (l'Accordo) da un presunto "atto di alta amministrazione (l'autorizzazione).

Con ciò dovendo ulteriormente considerare che questo particolare atto politico è soggetto e vincolato da una preesistente e generale disciplina legislativa che è espressione di un "indirizzo politico" preciso (in particolare la Legge N. 185 del 1990 della quale si dirà in seguito) e conforme ai principi costituzionali dettati dall'art. 11 della Carta.

La fattispecie in esame è quindi molto particolare: il rapporto commerciale avente ad oggetto la fornitura di armamenti ad un altro Stato sovrano è una delle espressioni più forti di esercizio di scelte politiche da parte del Potere Esecutivo (coinvolgendo realmente interessi supremi della Nazione in materia di Esteri e Difesa; ma esso non può essere definito "libero nel fine" atteso che l'atto politico è oggettivamente vincolato all'indirizzo politico dettato dal Potere Legislativo. La normativa (L. n. 185 del 1990 e L. n. 118 del 2013) precisa con quali Stati possono essere commerciate le armi e, soprattutto, con quali Stati tale possibilità è vietata; o per essere più precisi quali presupposti di diritto ed ordinamentali devono rispettare le Nazioni destinatarie della fornitura.

All'evidenza il tema - e la risposta alla domanda formulata nell'incipit di questo contributo - non è relativa al merito della scelta politica (fatto questo che certamente non può essere soggetto a sindacato giurisdizionale) , quanto alle eventuali conseguenze che derivano dal mancato rispetto da parte del Potere Esecutivo del canone di legalità al quale è vincolato il suo operato.

Sul punto è di estrema chiarezza, argomentativa ed interpretativa, la sentenza della Corte Costituzionale 5 aprile 2012 n 81. La Consulta ha ritenuto compatibile l'art. 7 c.p.a. con la Costituzione chiarendo, tuttavia, che è applicabile ai soli atti politici in senso proprio

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

fermo restando che la predeterminazione di canoni di legalità, nell'esercizio dell'attività politica, vincolano l'organo politico.

Merita particolare attenzione lo specifico passaggio dell'iter argomentativo: *"...L'affermazione della ricorrente, quanto all'esistenza di spazi riservati alla scelta politica, è condivisibile e suffragata da elementi di diritto positivo. Ciò nondimeno, gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate..."*

Principio ribadito dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, 27 novembre 2012 n. 6002). *"Si deve, al riguardo, rimarcare che, ad avviso della giurisprudenza costituzionale, la presenza di un vincolo giuridico comporta l'attrazione delle determinazioni in materia assunte da organi politici nell'alveo dell'azione amministrativa sottoposta, alla stregua dei principi costituzionali, al controllo di legalità da parte dell'autorità giurisdizionale all'uopo preposta"*

La rilevanza della citata sentenza della Corte Costituzionale è - nell'economia della presente analisi - decisiva.

Occorre premettere che, nel caso sottoposto alla Consulta, un'aspirante alla nomina ad assessore regionale in quota femminile ha impugnato vari decreti presidenziali di nomina dei componenti della Giunta regionale campana perché emessi in spregio del principio delle parità di genere e della equilibrata presenza di uomini e donne nell'organo politico (dal testo dei provvedimenti emerge l'esistenza di una sola componente di sesso femminile nella Giunta, ciò che determina un chiaro impedimento al dispiegarsi della uguaglianza di genere).

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

Il Consiglio di Stato - nell'accogliere il ricorso - individua la natura amministrativa dell'atto impugnato. Ciò contrariamente a due precisi elementi evidenziati dalla Regione:

- 1) L'esistenza all'interno del codice del processo amministrativo (l'art. 7) di aree, quelle degli atti politici, sottratte al sindacato giurisdizionale
- 2) La riforma del Titolo V della Carta ed il ruolo centrale del Presidente della Giunta titolare del potere di nominare e revocare gli Assessori (art. 112, comma V Cost.)

In questo quadro la Corte Costituzionale - discostandosi dall'orientamento del Consiglio di Stato - ha qualificato l'atto di nomina degli assessori regionali quale atto politico. Ribadendo un principio preciso: l'evenienza che il Presidente della Giunta sia un organo che eserciti un potere politico, che si attua infatti anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano «tutti e sotto ogni profilo insindacabili». Né, d'altro lato, l'esistenza di certi vincoli altera, di per sé, la natura del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne «delimita lo spazio di azione»

In definitiva, il principio generale enunciato dalla Corte è che l'atto politico risulterà sindacabile in sede giurisdizionale «se e in quanto abbia violato una norma giuridica»

Coerentemente con tale impostazione, se l'atto di organi politici incide su aspettative qualificate di soggetti terzi sarà sottoposto al controllo del giudice perché ne accerti la conformità a principi espressi dalla legge, o lo annulli in caso di difformità.

Principio che, come rilevato da autorevole dottrina, equivale a solidamente radicare i valori della Repubblica democratica che non escludono, ed anzi incorporano la possibilità che il comando politico resti soggetto ai principi generali del diritto e dell'ordinamento giuridico: una Repubblica che incorpori i valori dello Stato di diritto non ammette che il potere politico resti immune alla responsabilità giuridica che si aggiunge, non solo idealmente, alla classica garanzia della responsabilità politica. ³

³³ Felice BLANDO, «Atto politico» e «Stato di diritto» nella sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2012/0019_not_a_81_2012_blando.pdf

APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE

In ragione dell'elaborazione del precedente paragrafo occorre individuare ed approfondire alcuni temi

A.

L'atto politico è libero nel fine. Cosa vuol dire “libero nel fine”?

LIBERO evoca la possibilità di agire al di fuori di determinati limiti oppure LIBERO vuole esprimere il concetto di “agire” in assenza di condizionamenti

IL FINE evoca lo scopo, l'obiettivo o l'utilità. Esiste un FINE generale valido per tutti gli atti politici e/o esiste un FINE specifico per ogni singolo atto politico.

B.

L'atto politico assolve alla funzione di cura di interessi statali supremi e unitari, in una prospettiva volta a garantire il libero funzionamento dei pubblici poteri. L'atto di alta amministrazione è vincolato al soddisfacimento di un interesse pubblico individuato dalla legge. Cosa sono gli interessi statali Supremi e Unitari? Cosa si intende per interesse pubblico individuato dalla legge?

C.

E' del tutto irrilevante il presunto contrasto dell'art. 7 comma 1 c.p.a. con la previsione dell'art. 113 Cost., (“contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”). L'insindacabilità dell'atto politico è pienamente giustificata, anche sul piano costituzionale, dall'esigenza di assicurare il principio di separazione dei poteri e, quindi, dalla necessità di tutelare

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

L'inviolabile confine che separa la funzione amministrativa dalla funzione politica del Governo, quest'ultimo al contempo rappresentando il vertice della Pubblica Amministrazione ed essendo espressione del principio di democrazia. L'atto politico è, infatti, un atto libero nel fine e, per conseguenza, non esiste (e nemmeno è ipotizzabile) un parametro giuridico sul quale effettuare un sindacato di legittimità.

I rapporti tra art. 7 c.p.a e 113 Costituzione vanno precisati. Innanzitutto l'art. 113 Costituzione riguarda il Giudice Amministrativo e quello ordinario. Si tratta poi di comprendere se nell'ordinamento processuale esistono altri divieti di sindacabilità di atti politici. L'eventuale assenza di analoghe disposizioni per il Giudice Ordinario consente di trarre particolari conclusioni sulla volontà del legislatore?

Se l'insindacabilità dell'atto politico è pienamente giustificata, anche sul piano costituzionale, dall'esigenza di assicurare il principio di separazione dei poteri quali sono le conseguenze di un atto politico assunto in violazione del principio di separazione dei poteri? O comunque di un atto politico "condizionato" da un limite dettato dalla legge?

L'ATTO POLITICO DI AUTORIZZAZIONE ALLA VENDITA DI ARMI

La delicatezza del tema - nei suoi profili costituzionali - è però nei "vincoli" che regolano l'esercizio del potere di emanazione degli atti politici aventi ad oggetto le autorizzazioni alla vendita di armi a Paesi stranieri. Fermo restando il principio che si tratta di atti liberi nel fine è indubbio che il "fine" è soggetto a dei limiti predeterminati dal legislatore.

Affinché questo genere di atto possa essere espressione di un potere che è politico in quanto affonda nella Costituzione assolvendo alla funzione di cura di interessi statali supremi e unitari e, quindi, in una prospettiva volta a garantire il libero funzionamento dei pubblici poteri esso **deve essere conforme ai vincoli ed alle condizioni previste, a monte, da specifiche disposizioni di legge.**

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

Innanzitutto, la Legge n 185 del 1990 che esplicitamente vieta ogni commessa ed autorizzazione:

a) verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere;

b) verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione;

c) verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'*embargo* totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione europea (UE) o da parte dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE);

d) verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa

Non meno rilevanti i limiti ed i vincoli imposti dalla L. 4 ottobre 2013, n. 118 di Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013. L'art. 6 individua specifiche ipotesi di assoluta proibizione all'esportazione di armi e l'art. 7 prevede - pur in ipotesi di insussistenza dei presupposti di proibizione - il divieto ogni autorizzazione qualora gli armamenti

(b) Possano essere utilizzati per:

(i) Commettere o facilitare una grave violazione del diritto internazionale umanitario;

(ii) Commettere o facilitare una grave violazione del diritto internazionale umanitario;

(iii) Commettere o facilitare un atto che costituisca un illecito ai sensi delle convenzioni internazionali o dei protocolli relativi al terrorismo di cui lo Stato è parte; oppure

(iv) Commettere o facilitare un atto che costituisca un illecito ai sensi delle convenzioni internazionali o dei protocolli relativi alla criminalità organizzata transnazionale di cui lo Stato è parte.

Sempre in conformità al predetto art. 7 lo Stato Parte esportatore dovrà prendere in considerazione il rischio che le armi convenzionali oggetto di vendita possano essere utilizzate per commettere o facilitare gravi atti di violenza di genere o atti di violenza contro donne e bambini.

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

All'evidenza tali disposizioni normative riflettono una disciplina pienamente e compiutamente attuativa dei principi fondamentali della Costituzione dettati dagli artt. 10 e 11 in relazione agli obblighi di rispetto dei Trattati Internazionali e soprattutto al ripudio della guerra

Se ne deve concludere che l'atto politico - finalizzato all' autorizzazione per la realizzazione di una commessa di vendita di armi ad un Paese importatore - assolve certamente ad una funzione di cura di interessi statali supremi e unitari che - nell'ambito di una amplissima discrezionalità politica - possono ritenersi soddisfatti a condizione della loro piena conformità alle disposizioni di legge sopra esaminate.

Il mancato rispetto di questi vincoli normativi e costituzionali rende quello specifico "atto politico" contrario agli "interessi statali supremi e unitari", carenza che, a sua volta, determina un vulnus al funzionamento degli stessi pubblici poteri.

In questo quadro un dato rigorosamente oggettivo è costituito dalla circostanza che ogni autorizzazione (pregressa ed in itinere) per la realizzazione di commesse di vendita di armi all'Egitto è contraria alla normativa dettata dalla L. n. 185 del 1990 e dalla L. 4 ottobre 2013, n. 118 di Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013.

Con riferimento alla L. n 185 del 1990 risulta violato il divieto di autorizzazione:

- 1) perché diretta verso un Paese il cui governo è responsabile di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dall'Unione Europea. Il Parlamento Europeo ha condannato l'Egitto per violazione dei diritti umani con plurime risoluzioni: 17 luglio 2014 sulla libertà di espressione e di riunione; 15 gennaio 2015 sulla situazione di rispetto dei diritti umani; 10 marzo 2016 sul caso di Giulio Regeni; 8 febbraio 2018 sulle esecuzioni di pene capitali; 13 dicembre 2018 sulla situazione dei difensori dei diritti umani ed in data 24 ottobre 2019 per le continue violazioni dei diritti umani (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0043_IT.html)
- 2) perché diretta verso un Paese la cui politica contrasta con i principi dell'articolo 11 della Costituzione. In data 14 luglio 2020 il Parlamento di Tobruk (Libia) ha

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

concesso il permesso alle forze armate egiziane d'intervenire nel conflitto: *di fronte ad una minaccia imminente «per la sicurezza sia libica sia egiziana»*. Inoltre l'Egitto dal 26 marzo 2015 è intervenuto nel conflitto armato arabo-yemenita

Occorre inoltre considerare gli ulteriori interventi dell'Unione Europea conseguenti ai fatti di Rab'a del 2013, nel quale le forze di sicurezza egiziane hanno ucciso almeno 1150 dimostranti. In tale occasione i ministri degli esteri dell'Unione europea si sono impegnati a “sospendere le licenze di esportazione verso l'Egitto di attrezzature che potrebbero essere usate a fini di repressione interna” ed a “rivedere la loro assistenza nel settore della sicurezza con l'Egitto”. Alcune organizzazioni per i diritti umani hanno poi documentato l'uso di equipaggiamento militare o di sicurezza fornito da Paesi europei per commettere abusi nei confronti di manifestanti, compreso durante la violenta repressione delle proteste di massa del settembre 2019, nonché nel corso di operazioni militari nel Sinai del Nord, durante le quali l'esercito egiziano ha commesso crimini di guerra.

Tali fatti sono obiettivamente di ostacolo all'esportazione di armi ai sensi dell'art. 7 della L. L. 4 ottobre 2013, n. 118 di Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013, laddove viene previsto il divieto vendita di armi che possano essere utilizzate per commettere o facilitare gravi atti di violenza di genere o atti di violenza contro donne e bambini.

Si può quindi affermare, quasi per tabulas, che l'atto politico assunto dal Governo Italiano è in contrasto: i) con il divieto di esportazione verso Paesi responsabili di gravi violazione dei diritti umani accertati dalla UE; ii) con il divieto di esportazione verso Paesi che possono utilizzare le armi per commettere gravi violazione dei diritti umani e gravi atti di violenza di genere o atti di violenza contro donne e bambini. Circostanza anche questa accertata in seno alla UE dai Ministri degli Esteri dell'Unione Europea; iii) con il divieto di esportazione verso Paesi in conflitto Armato (che necessita del previo parere delle Camere fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri). Al di là dei profili del rispetto degli obblighi internazionali la vendita di *24 elicotteri AW149 e di 8 elicotteri AW189* autorizzata nel 2019 è avvenuta in assenza del prescritto voto parlamentare.

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

Tale situazione evidenzia come il Governo italiano abbia assunto “l’atto politico” completamente al di fuori del tracciato segnato dalla Carta Costituzionale in materia di “ripudio della guerra quale strumento di risoluzione del conflitto”; nell’ambito degli obblighi internazionali assunti dallo Stato; nel quadro di rispetto dei diritti umani:

- 1) Il potere esecutivo ha agito (proprio con l’atto politico di autorizzazione alla vendita di armi) invadendo la sfera di quello legislativo attesa la palese violazione dei precetti stabiliti dalla L. n. 185 del 1990 e L. n 118 del 2013
- 2) Il potere esecutivo ha violato principi costituzionali di natura primaria (il ripudio alla guerra come strumento di risoluzione dei conflitti; il rispetto dei diritti umani fondamentali; l’obbligo di conformarsi ai Trattati Internazionali)

All’evidenza il potere esecutivo ha *esondato* dal suo alveo: a lui appartengono le scelte politiche ma ciò a condizione che la legge (Costituzione compresa) non venga violata.

Nondimeno va precisato che la normativa interna richiamata (L. n. 185 del 1990 e L. 4 ottobre 2013 n 118) non prevede un sistema sanzionatorio conseguente alla violazione dei precetti ivi previsti

In questa prospettiva di analisi assume, quindi, una sua precisa dignità la questione di una riflessione, rigorosamente giuridica, sulle conseguenze giudiziarie che è possibile prospettare di fronte ad un “atto politico” che lede, prima ancora che la legge, lo stesso assetto costituzionale di divisione dei poteri (legislativo ed esecutivo) che si correlano e bilanciano attraverso un preciso sistema di equilibri, controlli ed autonomia. Anzi! **L’atto politico in esame determina una precisa rottura di quell’equilibrio che ha il suo punto di forza nella discrezionalità della scelta politica (propria del potere esecutivo) ma nei confini della normativa che la regola (propria del potere legislativo).**

Il *disequilibrio* può esclusivamente concretizzarsi nel solco tracciato dalla Costituzione (fiducia o sfiducia del Parlamento) che regola i rapporti tra i due poteri. E’ impensabile che il potere esecutivo possa esondare dal proprio alveo assumendo l’atto politico in violazione dei poteri riservati al legislativo.

Se un Organo Costituzionale, espressione del potere esecutivo, si rende responsabile delle lesioni su indicate occorre riflettere anche sul *vulnus* che investe la disposizione dettata dall'art. 2 della Costituzione.

Se è vero - come autorevolmente affermato - che tra le situazioni esistenziali particolare rilievo assumono i c.dd. diritti della personalità, concepiti come un «diritto generale della personalità», (avulso da una pluralità di diritti della personalità come tipicizzati dalla Costituzione per il singolo individuo); è altrettanto vero che l'art. 2 non si limita a riassumere i diritti tipicamente previsti da altre disposizioni della Costituzione, ma consente di estendere la tutela a situazioni atipiche.

Ciò perché l'art. 2 cost., che tutela i diritti inviolabili dell'uomo, non è una norma riassuntiva, priva di contenuto proprio, e programmatica, non direttamente applicabile: si tratta infatti di norma direttamente applicabile che esprime il principio fondamentale di tutela della persona umana e il suo contenuto non si limita a riassumere i diritti tipicamente previsti da altre disposizioni della Costituzione, ma consente di estendere la tutela a situazioni atipiche: la personalità è il valore fondante dell'ordinamento e ogni previsione particolare non potrebbe mai essere esaustiva e lascerebbe fuori alcune manifestazioni ed esigenze della persona che, anche per il progredire della società, esigono una considerazione positiva.

Tra queste “situazioni atipiche” deve essere compreso il diritto - uti singuli - essenziale di sviluppare la propria personalità ed il proprio agire nella cornice di un ordinamento che rispetti i principi fondamentali della Costituzione.

Le violazioni evidenziate incidono su quegli interessi (anche esponenziali) appartenenti, certamente, a tutte quelle Associazioni, Formazioni, ONG ed ENTI che nel loro agire “pur sempre di natura istituzionale in senso lato” hanno la cura e la tutela del rispetto dei diritti umani e di quanto previsto dall'art. 11 della Costituzione. La lesione di questi interessi non trova fondamento nell'atto politico in se, rispetto al quale la stessa Costituzione riconosce il pieno e compiuto esercizio del diritto al dissenso; quanto nella circostanza che l'atto politico trova forma e realizzazione attraverso una imponente e rilevante violazione di legge da parte di un Organo Costituzionale. Questo non solo sviscerisce, ma annulla e cancella il senso stesso del diritto al dissenso perché viene, di fatto, impedito

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

di esercitare quel diritto nella cornice di un ordinamento rispettoso dei principi fondamentali della Costituzione. In altri termini:

1. Tra i diritti della personalità - propri di ciascun individuo e di organizzazioni ed associazioni all'interno delle quali essi possono trovare piena esplicazione - vi è indubbiamente quello dell'agire politico in dissenso ed in opposizione alle scelte del potere esecutivo e della libertà del relativo esercizio;
2. Nessun dubbio che, ulteriore, espressione di tale diritto alla personalità è rinvenibile nell'art. 49 della Costituzione: *Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*
3. Ma l'esercizio di questo diritto presuppone che la "politica nazionale" sia anch'essa promossa ed attuata con un metodo democratico;
4. Il "metodo democratico" per definizione viene meno se la "politica nazionale" è espressione di un agire del Potere esecutivo in violazione alla legge ed alla Costituzione
5. Se ciò non avviene si realizza, ipso facto, la lesione dell'irrinunciabile diritto di "concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale" e del correlativo diritto alla personalità nei termini e nei modi dettati dall'art. 2 della Costituzione

**APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE
NELLA PROSPETTIVA DELL'AZIONE CIVILE ANCHE DI NATURA
CAUTELARE**

In ragione dell'elaborazione del precedente paragrafo occorre individuare ed approfondire alcuni temi

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

A.

La completa ed articolata individuazione delle violazioni alla normativa interna

B.

Le violazioni agli obblighi internazionali assunti soprattutto con riferimento alla disciplina dei Trattati ONU

C.

Il Giudice Raimondi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha dichiarato:

"Ovviamente la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non si applica all'Egitto. Nella Convenzione il divieto della tortura occupa un ruolo centrale. Si potrebbe pensare che i Paesi europei ne siano immuni, ma non è così, tant'è che anche l'Italia è stata condannata per tortura sia nel noto caso della Diaz e per quello di Abu Omar, in cui non ci sono torture inflitte direttamente da autorità italiane, ma è stata individuata la responsabilità del nostro Paese che ha esposto l'imam a trattamenti qualificabili come tortura in un Paese terzo".

Alla luce dei divieti in materia di autorizzazione alla vendita di armi in favore di Paesi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani potrebbe essere legittimato attivo un cittadino italiano o un cittadino egiziano a richiedere alla CEDU la condanna dell'Italia ai sensi della Convenzione?

D.

L'art. 2 della Costituzione ed i profili di violazione ai diritti della personalità in conseguenza dell'autorizzazione concessa in violazione di legge e di Costituzione. La lesione di un diritto politico a fronte di un atto politico "illecito".

Tra i diritti della personalità - propri di ciascun individuo e di organizzazioni ed associazioni all'interno delle quali essi possono trovare piena esplicazione - vi è

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

indubbiamente quello dell'agire politico in dissenso ed in opposizione alle scelte del potere esecutivo e della libertà del relativo esercizio. Nessun dubbio che, ulteriore, espressione di tale diritto alla personalità è rinvenibile nell'art. 49 della Costituzione: *Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*

Ma l'esercizio di questo diritto presuppone che la "politica nazionale" sia promossa ed attuata con un metodo democratico. Se ciò non avviene si realizza, ipso facto, la lesione dell'irrinunciabile diritto di *"concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"*

Ciò dovendo considerare, altresì, che i divieti al rilascio di autorizzazione alla vendita di armi - per come previsti dalla L. n 185 del 1990 - sono privi di sanzione. Non si tratta all'evidenza di una mera dimenticanza del legislatore: la circostanza trova in realtà fondamento nella stessa struttura dell'ordinamento istituzionale. Il Potere Esecutivo esercita in autonomia le proprie prerogative nell'ambito dei confini regolati dal Potere Legislativo. Una violazione di detto "ambito" ha effetti sull'assetto costituzionale e determina conseguenze e responsabilità ben maggiori rispetto al tema dell'inefficacia o delle invalidità di un singolo atto.

L'AZIONE CIVILE DI NATURA CAUTELARE

Alla luce della disamina esposta nei paragrafi precedenti si deve concludere, molto sinteticamente, che il provvedimento autorizzativo dell'esecutivo è stato assunto al di fuori dei presupposti di legge ed in violazione dei principi costituzionali dettati dagli artt. 10 ed 11 Costituzione.

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

A sua volta la “violazione” determina una lesione ed un correlativo danno. Si tratta di un principio generale dell’ordinamento: allorché il legislatore prevede, attraverso la norma, uno specifico “divieto” esso trova ragione in uno specifico interesse da tutelare, che verrebbe esposto ad una lesione in assenza del divieto medesimo.

LE LESIONI DIRETTAMENTE INDIVIDUABILI APPARTENGONO A TRE MACROAREE

<p>LESIONE AI SUPREMI INTERESSI NAZIONALI DETTATI DAL POTERE LEGISLATIVO QUALE ESPRESSIONE DELL’INDIRIZZO POLITICO NAZIONALE</p>	<p>LESIONE AI PRECETTI COSTITUZIONALI ED AGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI ASSUNTI DALL’ITALIA</p>	<p>LESIONE AI PRECETTI COSTITUZIONALI - DI IMMEDIATA E DIRETTA APPLICAZIONE - DETTATI DAGLI ARTT. 2 e 49 DELLA COSTITUZIONE</p>
<p>in diritto l’atto politico e’ un atto giuridico attraverso il quale si estrinseca l’attività di <u>indirizzo politico</u> propria del potere politico che l’ha emanato. L’indirizzo politico è l’attività svolta dagli organi costituzionali dello stato e consiste nella formulazione delle scelte con le quali si individuano i fini che lo stato intende perseguire in un determinato momento storico attraverso l’attività amministrativa.</p>	<p>La normativa vigente in tema di divieto di autorizzazione alla vendita di armi (<i>L. n 185 del 1990 e L. 4 ottobre 2013, n. 118 di Ratifica ed esecuzione del Trattato sul commercio delle armi, adottato a New York dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 2 aprile 2013</i>) conferisce particolare specificazione (con analitiche previsioni) ai correlativi precetti costituzionali previsti dagli</p>	<p>Tra i diritti della personalità - propri di ciascun individuo e di organizzazioni ed associazioni all’interno delle quali essi possono trovare piena esplicazione - vi è indubbiamente quello dell’agire politico in dissenso ed in opposizione alle scelte del potere esecutivo e della libertà del relativo esercizio; Nessun dubbio che, ulteriore, espressione di tale diritto alla personalità</p>

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

<p>il potere legislativo ha delimitato e limitato l'ambito del potere esecutivo in materia di autorizzazione alla vendita di armi delineando un articolato sistema di divieti. questi ultimi, a loro volta, riflettono e rispecchiano i principi costituzionali in materia di ripudio della guerra come soluzione dei conflitti e gli obblighi internazionali assunti dall'italia (non solo in seno all'onu ma pure in materia di rispetto dei diritti umani).</p> <p>Con cio provvedendo ad un "atto politico" di indirizzo politico della istituzione statale in conformita' ai principi fissati dalla costituzione ed agli interessi supremi ed unitari dello stato.</p> <p>L'atto autorizzativo è difforme all'indirizzo politico dettato dal Potere Legislativo</p> <p>E' evidente la lesione alle prerogative ed</p>	<p>artt. 10 ed 11 della Costituzione.</p> <p>Peraltro un tale articolato sistema normativo interno ed internazionale conduce a ritenere esistenti una precisa serie di principi di valenza costituzionale:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Il rispetto dei diritti umani ed il divieto di favorirne la violazione, attraverso atti politici o giuridici, anche nei confronti di Paesi terzi (art. 1 L. n. 185 del 1990 ed art. 7 L. n 118 del 2013) 2) Il ripudio della guerra come soluzione dei conflitti ed il divieto di commerciare in armi con Paesi che non riconoscono detto precetto <p>In questo quadro è individuabile una lesione uti singuli in favore di tutti quei soggetti che possono</p>	<p>è rinvenibile nell'art. 49 della Costituzione: <i>Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale</i></p> <p>Ma l'esercizio di questo diritto presuppone che la "politica nazionale" sia anch'essa promossa ed attuata con un metodo democratico;</p> <p>Il "metodo democratico" per definizione viene meno se la "politica nazionale" è espressione di un agire del Potere esecutivo in violazione alla legge ed alla Costituzione</p> <p>Se ciò non avviene si realizza, ipso facto, la lesione dell'irrinunciabile diritto di <i>"concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale"</i> e del correlativo diritto alla personalità nei termini e nei modi dettati dall'art. 2 della Costituzione.</p>
---	---	---

all'autonomia del Potere Legislativo	lamentare atti , da parte dello Stato italiano, in violazione di quanto indicato al precedente n1)	In ragione di quanto sopra è individuabile una lesione agli interessi di tutti quei soggetti, singoli ed associazioni, che nel loro agire “pur sempre di natura istituzionale in senso lato” hanno la cura e la tutela del rispetto dei diritti umani e di quanto previsto dall’art. 11 della Costituzione.
--------------------------------------	--	---

Perché un’azione cautelare e nei confronti di chi?

L’atto autorizzativo - diretto alle società esecutrici della commessa - è immediatamente lesivo degli interessi su indicati e legittima l’inibitoria - da parte dei soggetti lesi - dell’efficacia dell’atto emesso dal Governo.

Per i soggetti “danneggiati” nell’esercizio dei propri diritti come regolamentato e previsto dagli artt. 2 e 49 della Costituzione, il periculum in mora può essere ritenuto “ in re ipsa” con la concreta attuazione di un atto autorizzativo che ha l’effetto di sacrificare l’esercizio di quei diritti .

L’AZIONE AMMINISTRATIVA

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

In ragione di quanto osservato nel primo paragrafo il tema è particolarmente delicato. Se si assumono in considerazione le pronunce della Corte Costituzionale e del Consiglio di Stato⁴ è impossibile negare ogni sindacato giurisdizionale all'atto autorizzativo: è oggettivamente contrario al canone di legalità dettato dalle disposizioni normative che condizionano la sua emissione ed efficacia. Ciò che però impedisce di definire come "atto politico" l'atto autorizzativo de quo: quest'ultimo non è libero nel fine ma vincolato alla legge.

Per altro verso l'atto autorizzativo può essere "scisso" dall'atto politico assunto dal Governo (l'accordo relativo alla vendita di armi siglato con l'Egitto). Su tali presupposti ne deriverebbe che l'atto politico (l'Accordo) libero nel fine non è ovviamente soggetto ad alcun sindacato, mentre l'atto autorizzativo - proprio perché vincolato dalla legge - è in realtà atto di "Alta Amministrazione" rispetto al quale il sindacato giurisdizionale deve ritenersi ammissibile perché è la stessa legge a fissarne i canoni di legalità.

APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE DELL'AZIONE CIVILE ANCHE DI NATURA CAUTELARE E DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

⁴ La Corte Costituzionale ha ritenuto compatibile l'art. 7 c.p.a. con la Costituzione chiarendo, tuttavia, che è applicabile ai soli atti politici in senso proprio (e non, quindi, agli atti di alta amministrazione) e che "quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto" Sentenza della Corte Costituzionale 5 aprile 2012, n. 81.

Principio ribadito dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, 27 novembre 2012 n. 6002). "Si deve, al riguardo, rimarcare che, ad avviso della giurisprudenza costituzionale, la presenza di un vincolo giuridico comporta l'attrazione delle determinazioni in materia assunte da organi politici nell'alveo dell'azione amministrativa sottoposta, alla stregua dei principi costituzionali, al controllo di legalità da parte dell'autorità giurisdizionale all'uopo preposta"

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

A. Azione Civile

Il Gruppo di Lavoro dovrà individuare

LEGITTIMAZIONE ATTIVA - LEGITTIMAZIONE PASSIVA - CAUSA PETENDI - PETITUM - PERICULUM IN MORA

B. Azione Amministrativa

Il gruppo di lavoro dovrà individuare l'esatta natura giuridica dell'atto autorizzativo e sviluppare i temi della: i) richiesta di sospensiva: i) della violazione di legge

§§§§§§§

IL TEMA PENALE ART. 287 C.P.

La rilevanza penale delle condotte che hanno determinato l'emissione dell'autorizzazione (2019) per la realizzazione di 24 elicotteri AW149 e di 8 elicotteri AW189 è un tema particolarmente delicato e da analizzare con particolare cura, attesa la sua rilevanza anche e - forse - soprattutto nell'ambito dell'azione civile. Rilevanza che è diretta conseguenza degli effetti di una condotta che solo oggettivamente potrebbe essere riconducibile alla fattispecie penale, ma non soggettivamente ascrivibile ad alcuno.

Sul punto è necessario preliminarmente rispondere ad una precisa domanda:

Il rilascio dell'Autorizzazione da parte del Governo in violazione della normativa sopra esaminata e con le modalità esposte è tale da poter configurare in capo al POTERE ESECUTIVO un atto di "usurpazione" del POTERE LEGISLATIVO?

Sul punto è indispensabile una ulteriore breve disamina delle "violazioni" sottese alla concreta emissione dell'autorizzazione:

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

L'autorizzazione è vietata verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei ministri, da adottare previo parere delle Camere;

Il dato oggettivo è costituito dalla mancata adozione del Parere delle Camere (ed è indispensabile chiarire se esso può definirsi vincolante o non vincolante ovvero determinare un meccanismo di “sfiducia” verso l'esecutivo).

Il tema incerto riguarda la possibilità di definire l'Egitto un Paese *in stato di conflitto armato in contrasto con i principi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite*.

Il ruolo e la partecipazione dell'Egitto nei conflitti in Yemen ed in Libia pongono il tema della loro definizione come “stato di conflitto armato”

L'autorizzazione è vietata verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione;

Il ruolo e la partecipazione dell'Egitto nei conflitti in Yemen ed in Libia evidenziano come la politica del Paese sia in contrasto con i principi dell'art. 11 della Costituzione

L'autorizzazione è vietata verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa

Si tratta di un elemento oggettivo e documentale

Ovviamente non è possibile qualificare “tout court” come usurpazione ogni violazione di una norma di legge, pure se tale violazione possa essere direttamente ascritta all'Organo dell'Esecutivo. Ma è altrettanto vero che “l'usurpazione” presuppone una violazione di

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

legge che si colloca a monte della stessa condotta di usurpazione. Questo non è, però, ancora sufficiente: occorre che attraverso la violazione di legge vengano attuate condotte e comportamenti espressione di una prerogativa riservata ad un potere politico. Affinché ciò possa realizzarsi è indispensabile, quindi, che la violazione di legge determini la violazione dei precetti costituzionali che regolano prerogative e competenze dei poteri politici. Ne consegue che indefettibile presupposto della condotta di usurpazione deve essere:

- 1) Una violazione di legge che determini , in maniera diretta o indiretta, la contemporanea o consequenziale violazione di quei precetti costituzionali
- 2) Una violazione di legge che sia espressione (*nei suoi profili formali e di contenuto*) di una prerogativa esclusivamente riservata ad un potere politico

Come già osservato, non ogni violazione di legge può definirsi oggettivamente costitutiva di una usurpazione nel senso voluto dall'art. 287 c.p., pure nel ricorrere dei presupposti - comunque indefettibili - indicati ai precedenti nn 1 e 2

La disposizione dell'art. 287 c.p. si riferisce all'usurpazione di un "potere politico". Nell'ordinamento istituzionale il "potere politico" è affidato - dalla Costituzione - all'Esecutivo ed al Legislativo. A sua volta il "potere politico" esercita le proprie prerogative attraverso "atti politici".

Occorre quindi concludere che la condotta di usurpazione può ritenersi, oggettivamente, configurabile laddove il soggetto attivo realizzi "atti politici" riservati ad un Potere politico.

Occorre, pertanto, chiarire quali atti possano definirsi "politici". Sul punto è necessario distinguere il concetto di "atto politico" nel suo significato giuridico rispetto alla definizione politologica.

IN DIRITTO L'ATTO POLITICO E' UN ATTO GIURIDICO ATTRAVERSO IL QUALE SI ESTRINSECA L'ATTIVITA' DI INDIRIZZO POLITICO PROPRIA DEL POTERE POLITICO CHE L'HA EMANATO.

In termini politologici l'attività di indirizzo politico può essere identificata con la decisione delle politiche pubbliche che saranno poi implementate dalla pubblica amministrazione.

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

L'INDIRIZZO POLITICO È L'ATTIVITÀ SVOLTA DAGLI ORGANI COSTITUZIONALI DELLO STATO E CONSISTE NELLA FORMULAZIONE DELLE SCELTE CON LE QUALI SI INDIVIDUANO I FINI CHE LO STATO INTENDE PERSEGUIRE IN UN DETERMINATO MOMENTO STORICO ATTRAVERSO L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA.

Se trasliamo questi concetti nell'ambito della Autorizzazione alla realizzazione della commessa di vendita di armi all'Egitto ne deriva che

IL POTERE LEGISLATIVO HA DELIMITATO E LIMITATO L'AMBITO DEL POTERE ESECUTIVO IN MATERIA DI AUTORIZZAZIONE ALLA VENDITA DI ARMI DELINEANDO UN ARTICOLATO SISTEMA DI DIVIETI. QUESTI ULTIMI, A LORO VOLTA, RIFLETTONO E RISPECCHIANO I PRINCIPI COSTITUZIONALI IN MATERIA DI RIPUDIO DELLA GUERRA COME SOLUZIONE DEI CONFLITTI E GLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI ASSUNTI DALL'ITALIA (NON SOLO IN SENO ALL'ONU MA PURE IN MATERIA DI RISPETTO DEI DIRITTI UMANI). CON CIO PROVVEDENDO AD UN "ATTO POLITICO" DI INDIRIZZO POLITICO DELLA ISTITUZIONE STATALE IN CONFORMITA' AI PRINCIPI FISSATI DALLA COSTITUZIONE ED AGLI INTERESSI SUPREMI ED UNITARI DELLO STATO

§§§§§§§

L'AUTORIZZAZIONE ALLA REALIZZAZIONE DELLA COMMESSA DI VENDITA DI ARMI ALL'EGITTO HA MUTATO L'INDIRIZZO POLITICO DEL POTERE LEGISLATIVO E TALE MUTAMENTO - REALIZZATO ATTRAVERSO LA VIOLAZIONE DEGLI ATTI POLITICI EMESSI DAL POTERE LEGISLATIVO - E' AVVENUTO AL DI FUORI DELLA CORNICE ISTITUZIONALE APPROPRIANDOSI - IL POTERE ESECUTIVO - DI PREROGATIVE NON PROPRIE MA DI COMPETENZA DEL POTERE LEGISLATIVO.

Altrettanto delicato il tema dell'elemento soggettivo della fattispecie

Il dolo è generico e consiste nella coscienza e volontà di usurpare o di persistere arbitrariamente nell'esercizio di un potere politico. È da escludersi il dolo in caso di errore sull'arbitrarietà della condotta

A prescindere dalla configurabilità o meno della fattispecie penale è indubbia l'esistenza di una autorizzazione che - al di fuori della cornice istituzionale e costituzionale - ha

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

mutato l'indirizzo politico del potere legislativo. Circostanza che ha rilievo in ambito civile.

**APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE
SULLA FATTISPECIE DI USURPAZIONE DETTATA DALL'ART. 287 C.P.**

A.

SE

L'AUTORIZZAZIONE ALLA REALIZZAZIONE DELLA COMMESSA DI VENDITA DI ARMI ALL'EGITTO HA MUTATO L'INDIRIZZO POLITICO DEL POTERE LEGISLATIVO E TALE MUTAMENTO - REALIZZATO ATTRAVERSO LA VIOLAZIONE DEGLI ATTI POLITICI EMESSI DAL POTERE LEGISLATIVO - E' AVVENUTO AL DI FUORI DELLA CORNICE ISTITUZIONALE APPROPRIANDOSI - IL POTERE ESECUTIVO - DI PREROGATIVE NON PROPRIE MA DI COMPETENZA DEL POTERE LEGISLATIVO.

**PUO' RITENERSI INTEGRATO L'ELEMENTO OGGETTIVO DEL REATO DI CUI ALL'ART.
287 C.P.?**

B.

NEL CONTESTO SOPRA ESAMINATO È CONFIGURABILE L'ELEMENTO SOGGETTIVO DEL REATO?

C.

QUALE RILEVANZA PUÒ AVERE NEL PROCEDIMENTO CIVILE L'ANALISI COMPIUTA IN ORDINE AL REATO DI CUI ALL'ART. 287 C.P.

§§§§§§§

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

ABUSO D'UFFICIO ?

In ordine alla fattispecie occorre preliminarmente osservare che il sindacato del Giudice penale non attiene, nella specie, ad ipotesi di “eccesso di potere”, ma esclusivamente al “controllo di legalità”

Nessun dubbio, quindi, può essere avanzato sulla circostanza che l'ATTO POLITICO sia stato assunto (32 elicotteri) *in violazione di legge*

L'elemento INTENZIONALE diretto a procurare ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale presenta, nella fattispecie, problematiche non indifferenti

Analoga osservazione vale per l'elemento INTENZIONALE diretto a procurare ad altri un danno ingiusto

Il dolo intenzionale, previsto dalla norma incriminatrice, richiede la rappresentazione e volizione dell'evento come conseguenza diretta e immediata della condotta dell'agente e obiettivo primario da costui perseguito (C., Sez. III, 17.3.2016, n. 31865; C., Sez. V, 3.12.2010, n. 3039; C., Sez. VI, 27.6.2008, n. 33844; C., Sez. VI, 7.5.2008, n. 35859; C., Sez. VI, 24.2.2004, n. 21091). Il dolo intenzionale riguarda soltanto l'evento del reato, mentre gli altri elementi della fattispecie sono oggetto di dolo generico. (C., Sez. VI, 20.4.2011, n. 34116. Nello stesso senso, più di recente, v. C., Sez. VI, 9.5.2017, n. 27794). Il dolo intenzionale non è escluso dalla mera compresenza di una finalità pubblicistica nella condotta del pubblico ufficiale, essendo necessario, per ritenere insussistente l'elemento soggettivo, che il perseguimento del pubblico interesse costituisca il fine primario dell'agente (C., Sez. VI, 22.3.2016, n. 20974; C., Sez. III, 24.2.2011, n. 18895). Non è configurabile il dolo intenzionale nel caso in cui l'agente abbia agito per il conseguimento di un interesse pubblico (C., Sez. VI, 7.1.2010, n. 4073).

Il dolo intenzionale che non è escluso dalla finalità pubblica perseguita dall'agente, non sussiste quando il soddisfacimento degli interessi pubblici prevalga sugli interessi privati, mentre è integrato qualora il fine pubblico rappresenti una mera occasione o un pretesto per occultare la commissione della condotta illecita (C., Sez. III, 26.2.2013, n. 13735).

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**

Queste pronunce ruotano però attorno al sindacato penale del merito dell'azione amministrativa (sia pure essa di "alta amministrazione"), ma in assenza di una precisa violazione di legge da parte del "Pubblico Ufficiale".

Il TEMA è allora quello di comprendere l'atteggiarsi dell'elemento intenzionale a fronte di una violazione di legge e non di un eccesso di potere, atteso che ogni violazione di legge è fonte di un danno ingiusto.

**APPROFONDIMENTI E GRUPPI DI LAVORO DEL TEAM LEGALE
SULLA FATTISPECIE DI ABUSO D'UFFICIO DETTATA DALL'ART. 323
C.P.**

A.

Il lavoro di approfondimento deve prendere le mosse da un dato oggettivo: la violazione di legge realizzatasi attraverso l'emissione della Autorizzazione

Da ciò occorre comprendere l'elemento intenzionale del danno ingiusto e soprattutto individuare il soggetto o i soggetti lesi dall'autorizzazione assunta in violazione di legge.

**TEAM LEGALE: AVV. LUCA SALTALAMACCHIA - AVV. MAURIZIO VECCHIO -
AVV. GIANLUCA VITALE**