APPROFONDIMENTO CIVILE

Caso Diciotti e risarcimento dei danni non patrimoniali per il mancato sbarco: l'ordinanza delle Sezioni Unite della S.C.

Data pubblicazione: 12/03/2025

Autore: Avv. Roberto Francesco Iannone

Categoria: Civile

Contenuto

1. Premessa Le **Sezioni Unite con Ordinanza del 7 marzo 2025, n. 5992 (Presidente Cirillo, Relatore Iannello)** hanno cassato la sentenza della Corte d'Appello di Roma n. 1804 del 13 marzo 2024 (ribaltandola completamente), che aveva respinto la domanda di condanna del Governo italiano (presentata da un gruppo di 44 migranti imbarcati sulla Diciotti) al risarcimento dei danni non patrimoniali patiti in occasione dell'illegittima restrizione della libertà personale avvenuta a bordo della nave 'Diciotti' a causa del mancato consenso all'attracco della nave nei porti italiani. Brevemente, sebbene la vicenda sia nota e sia stata oggetto di un nutrito dibattito nell'opinione pubblica e di accesi contrasti tra politica e magistratura (ragione per cui nella presente nota ci si limiterà ad una sterile esposizione delle motivazioni poste a base della decisione, ritenendo opportuno rinviare anche un commento tecnico alla decisione, ad un'epoca successiva, allorquando si saranno abbassati i toni del confronto, per evitare fraintendimenti e strumentalizzazioni), si allude al trattenimento a bordo della nave della guardia costiera italiana "Ubaldo Diciotti", dal 16 al 25 agosto 2018, di un gruppo di 177 migranti, soccorsi nel Mediterraneo centrale, cui era stato prima negato l'attracco e poi lo sbarco, per ordine dell'allora Ministro dell'interno. Decisione, questa, che spinse il Tribunale di Catania (sezione Reati Ministeriali) a richiedere, per il tramite del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Catania, l'autorizzazione a procedere da parte del Senato (poi negata dal tribunale dei ministri) nei confronti del Ministro «*per avere, nella sua qualità di Ministro dell'Interno, abusando dei suoi poteri, privato della libertà 117 migranti di varie nazionalità giunti al porto di Catania a bordo dell'unità navale "U. Diciotti" della Guardia Costiera italiana alle ore 23.49*

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

del 20 agosto 2018. In particolare, il […] *Ministro, violando le Convenzioni Internazionali in materia di soccorso in mare e le correlate norme di attuazione internazionale (Convenzione Sar, Risoluzione MSC 167-78, Direttiva SOP 009/15), non consentendo senza giustificato motivo al competente Dipartimento per la libertà civili e l'immigrazione – costituente articolazione del Ministero dell'Interno – di esitare tempestivamente la richiesta di POS (place of safety) presentata formalmente da IMRCC (Italian Maritime Rescue Coordination Center) alle ore 22.30 del 17 agosto 2018, bloccava la procedure di sbarco dei migranti, così determinando consapevolmente l'illegittima privazione della libertà personale di questi ultimi, costretti a rimanere in condizione psico-fisiche critiche a bordo della nave "U. Diciotti" ormeggiata nel porto di Catania dalle ore 23.49 del 20 agosto fino alla tarda sera del 25 agosto, momento in cui veniva autorizzato lo sbarco. Fatto commesso dall'essere stato commesso da un pubblico ufficiale e con abuso dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonchè per essere stato commesso anche in danno di soggetti minori. Fatto commesso in Catania dal 20 al 25 agosto 2018*». La Corte di Cassazione, con l'ordinanza, in questione, nell'accogliere il ricorso depositato da uno dei (quarantaquattro) soccombenti nel giudizio di merito - un cittadino eritreo che dopo l'episodio ha ottenuto lo status di rifugiato nel Regno Unito – ha affermato la propria giurisdizione, in quanto, ha escluso che il r**ifiuto dell'autorizzazione allo sbarco dei migranti soccorsi in mare in zona SAR fosse un atto politico sottratto al controllo giurisdizionale, in quanto: 2. La decisione 2.1 la giurisdizione ordinaria e la natura dell'atto** A parere della Corte " ***Si è in presenza, piuttosto, di un atto che esprime una funzione amministrativa*** *da svolgere, sia pure in attuazione di un indirizzo politico, al fine di contemperare gli interessi in gioco e che proprio per questo si innesta su una regolamentazione che a vari livelli, internazionale e nazionale, ne segna i confini. Le motivazioni politiche alla base della condotta non ne snaturano la qualificazione, non rendono, cioè, politico un atto che è, e resta, ontologicamente amministrativo. Non vi è dunque difetto assoluto di giurisdizione …»* In quest'ottica «*…* [il potere] *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." "*[T]*ra tali vincoli rilievo primario ha certamente il rispetto e la salvaguardia dei diritti inviolabili della persona. L'azione* [funzionalmente amministrativa] *del Governo, ancorché motivata da ragioni politiche, non può mai ritenersi sottratta al sindacato giurisdizionale quando si ponga al di fuori dei limiti che la Costituzione e la legge gli impongono, soprattutto quando siano in gioco i diritti fondamentali dei cittadini (o stranieri), costituzionalmente tutelati.*» **In altre parole, per la S.C., la discrezionalità dell'azione del Governo non può prescindere - dai principi Costituzionali e sovranazionali, - dal bilanciamento tra gli interessi in gioco. 2.2 Le norme violate Per gli ermellini, quanto al primo aspetto, la scelta operata dal Governo ha violato: I) l' obbligo di soccorso in mare,**

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

che trova la sua fonte in (i) "…*una antica regola di carattere consuetudinario, rappresenta il fondamento delle principali convenzioni internazionali, oltre che del diritto marittimo italiano e costituisce un preciso dovere tutti i soggetti, pubblici o privati, che abbiano notizia di una nave o persona in pericolo esistente in qualsiasi zona di mare in cui si verifichi tale necessità; come tale esso deve considerarsi prevalente su tutte le norme e gli accordi bilaterali finalizzati al contrasto dell'immigrazione irregolare"; (ii)* nelle *" …Convenzioni internazionali in materia, cui l'Italia ha aderito,* [che] *costituiscono … un limite alla potestà legislativa dello Stato e, in base agli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione,* [che, quindi]*non possono costituire oggetto di deroga sulla base di scelte e valutazioni discrezionali dell'autorità politica, poiché assumono, in base al principio* "pacta sunt servanda"*, un rango gerarchico superiore rispetto alla disciplina interna"; (iii) in particolare, "… con riguardo alla specifica attività di soccorso in mare, nella Convenzione per la salvaguardia della vita umana in mare (c.d. Convenzione SOLAS, acronimo di Safety Of Life At Sea, del 1974 …), nella Convenzione internazionale sulla ricerca e il soccorso in mare (c.d. Convenzione SAR, acronimo per Search And Rescue, anche nota come Convenzione di Amburgo, ratificata dall'Italia con legge 3 aprile 1989, n. 147 …) , nonché nella Convenzione delle Nazioni Unite di Montego Bay sul Diritto del Mare del 1982 (c.d. Convenzione UNCLOS, acronimo per United Nations Convention on the Law of the Sea, ratificata dall'Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689)*» **II) l'obbligo di organizzare lo sbarco in un luogo sicuro "nel più breve tempo ragionevolmente possibile"** *(Convenzione SAR, capitolo 3.1.9), , intendendo "per "luogo sicuro" … un "luogo" in cui sia garantita non solo la "sicurezza" – intesa come protezione fisica – delle persone soccorse in mare, ma anche il pieno esercizio dei loro diritti fondamentali, tra i quali, ad esempio, il diritto dei rifugiati di chiedere asilo …",* considerato che: *"… in capo agli Stati residua … un margine di "discrezionalità tecnica" solo ai fini dell'individuazione del punto di sbarco più opportuno, tenuto conto del numero dei migranti da assistere, del sesso, delle loro condizioni psicofisiche nonché in considerazione della necessità di garantire una struttura di accoglienza e cure mediche adeguate …"* **E tali violazioni sono imputabili al Governo italiano** perché"… *le operazioni di soccorso erano state di fatto assunte sotto la responsabilità di una autorità SAR italiana, la quale era tenuta in base alle norme convenzionali a portarle a termine, organizzando lo sbarco, «nel più breve tempo ragionevolmente possibile»* **2.3 il bilanciamento degli interessi e dei diritti in gioco Quanto al secondo aspetto, ovvero al bilanciamento degli interessi e dei diritti in gioco, la S.C. afferma che il trattenimento dei migranti a bordo è incompatibile con il diritto alla libertà personale e la violazione di quest'ultimo fa insorgere un'obbligazione risarcitoria in capo al Governo che, secondo la prospettazione delle sezioni unite, nel caso di specie,** *"… in capo agli Stati residua … un margine di "discrezionalità tecnica" solo ai fini dell'individuazione del punto di sbarco più opportuno, tenuto conto del numero dei migranti da assistere, del sesso, delle loro condizioni psicofisiche nonché in considerazione della*

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

necessità di garantire una struttura di accoglienza e cure mediche adeguate …”. Così opinando il supremo collegio lascia intendere che l’interesse (politico) dello Stato si annulla se contrapposto al diritto di libertà della persona per volontà di una legge sovranazionale di rango costituzionale. Nel motivare, sul punto, la Corte afferma che: «*… occorre valutare se il trattenimento dei migranti a bordo della nave Diciotti integri, oppure no, un’arbitraria violazione della libertà personale. Rilievo particolare assume al riguardo l’art. 5 par. 1 lett. f) CEDU il quale ammette, eccezionalmente, la privazione della libertà personale nella peculiare ipotesi in cui si tratti dell’arresto o della detenzione regolari di una persona per impedirle di entrare illegalmente nel territorio, oppure di una persona contro la quale è in corso un procedimento di espulsione o di estradizione. In tale prospettiva, però, escluso che il trattenimento a bordo della nave costiera di migranti non ancora compiutamente identificati (e potenzialmente titolari del diritto di asilo ex art. 10, terzo comma, Cost.) possa essere inquadrato nell’ambito di procedimenti di espulsione o di estradizione, non può nemmeno ipotizzarsi che detto trattenimento possa trovare copertura sovranazionale quale misura (assimilabile all’arresto o alla detenzione regolare) finalizzata a impedire l’ingresso illegale nel territorio. Una tale interpretazione della norma convenzionale è stata chiaramente respinta dalla Corte EDU nella sentenza Khlaifia and Others v. Italy, relativa ad un caso – per alcuni aspetti analogo a quello in esame – di trattenimento di migranti tunisini a bordo di navi, ormeggiate nel porto di Palermo, per effetto di un atto dell’Esecutivo.*» **2.4 Gli effetti del diniego di autorizzazione a procedere sul piano civile In limine, la Corte esclude che il diniego di autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell’Interno possa avere dei riflessi sul piano civilistico, sulla base delle seguenti argomentazioni:** «[-] … *Non può condurre a diversa conclusione il fatto che, nel caso della nave Diciotti … il Senato della Repubblica abbia negato l’autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dell’Interno … richiesta dal Tribunale dei Ministri di Catania per il reato di sequestro di persona pluriaggravato …* [-] *la legge cost. n. 1 del 1989 è evidentemente diretta a garantire la funzione governativa attribuendo al Parlamento il potere di sottrarre alla giurisdizione penale ordinaria determinate condotte nei casi previsti dall’art. 9, comma 3 («interesse dello Stato costituzionalmente rilevante» o «perseguimento di un preminente interesse pubblico nell’esercizio della funzione di Governo»). L’autorizzazione della camera di appartenenza, secondo le norme stabilite con legge costituzionale, è prevista … solo per i «reati» commessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri nell’esercizio delle loro funzioni, anche se cessati dalla carica. Le norme di dettaglio regolano la procedura in una prospettiva esclusivamente penalistica. …* [-] *Se principio cardine di uno Stato costituzionale di diritto è la giustiziabilità di ogni atto lesivo dei diritti fondamentali della persona, ancorché posto in essere dal Governo e motivato da ragioni politiche, la sottrazione dell’agire politico a tale sindacato – pur prevista, in presenza di determinati presupposti, da norma costituzionale – non può che costituirne l’eccezione, come tale soggetta a interpretazione*

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati

tassativa e riferibile, dunque, solo alla responsabilità penale» In sintesi, secondo i giudici della cassazione **la responsabilità civile per i danni subiti dai naufraghi a bordo della nave Diciotti non può essere esclusa per il fatto che il senato avesse negato l'autorizzazione a procedere nei confronti del ministro, perché in questo caso sono stati violati"diritti della persona inviolabili e come tali non comprimibili né suscettibili di minorata tutela di compromesso"**. **3. In conclusione** La sentenza richiama l'Italia all'obbligo di soccorso in mare secondo le convenzioni internazionali, e stabilisce che "lo stato responsabile del soccorso deve organizzare lo sbarco nel più breve tempo ragionevolmente possibile (convenzione Sar, capitolo 3.1.9), fornendo un luogo sicuro in cui terminare le operazioni di soccorso. È solo con la concreta indicazione del *place of safety* (pos), e con il successivo arrivo dei naufraghi nel luogo sicuro designato, che, infatti, l'attività di *search and rescue* (ricerca e soccorso) può considerarsi conclusa". Implicitamente l'ordinanza parrebbe mettere in discussione la legittimità – sul piano giuridico - di assegnare porti di sbarco molto lontani o anche di trasferire i migranti in Albania, alimentando così la querelle, al punto che alle critiche mosse dalla politica è seguita una nota dl la prima presidente della corte, Margherita Cassano, del seguente tenore: "Le decisioni della corte di cassazione, al pari di quelle degli altri giudici, possono essere oggetto di critica. Sono invece inaccettabili gli insulti che mettono in discussione la divisione dei poteri su cui si fonda lo stato di diritto".

A cura dell'avv. Pasquale Santoro

Documento generato da www.giurispedia.com | © 2026 Giurispedia - Tutti i diritti riservati