



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali" class="voce">

Atto politico vs giustizia "politica". Quale bilanciamento con i diritti fondamentali?*

di [Roberto Conti](#)

2 novembre 2023

di Roberto Giovanni Conti

Sommario: 1. Premesse. 2. L'atto politico ed il *trend* giurisprudenziale volto a ridurne le "zone franche". 3. Il bombardamento della televisione serba da parte della NATO e la sua "politicità" - Cass. S.U., n.8157/2002 - 3.1 Il *seguito* di Cass., S.U. n.8157/2002. Corte dir. uomo, 14 dicembre 2006, GC, *Marković c. Italia*, l'opinione dissidente del Giudice Zagrebelsky. 4. L'onorificenza all'ex Presidente brasiliano Bolsonaro concessa dal comune di Anguillara Veneta e la sua natura (o meno) politica. A proposito di Cass. S.U., n.15601/2023. 5. La *lettera di garanzia* della Commissione adozioni internazionali e la sua natura politica per il Consiglio di Stato - Cds.n.7250/2021 - soggetta al sindacato giurisdizionale secondo le S.U. civili - Cass. S.U., 26 settembre 2023 n.27177 -. 6. Il segreto di Stato, la sua natura intrinsecamente politica ed i suoi limiti (intrinseci). 7. L'atto politico e la questione migratoria. 8. Qualche considerazione conclusiva a cavallo fra atti politici e sentenze politiche. A) Il ruolo dell'ordine giudiziario a salvaguardia dei diritti ed interessi delle persone rispetto all'atto politico (ed al potere). 8.1 Segue: B) Le sentenze "politiche". 9. Indipendenza e fiducia come pilastri del rapporto politica-magistratura.

1. Premesse

Non si avverte mai stanchezza nel tornare a ragionare attorno al tema dell'atto politico, della sua sindacabilità da parte del giudice e della sua "resistenza" ad incursioni giudiziarie a più riprese patrocinate dall'esigenza di rispettare i diritti fondamentali. Coglie il nodo centrale del discorso Giancarlo Montedoro quando ci ricorda che si tratta, appunto, di "un concetto con il quale è utile confrontarsi per saggiare la tenuta del sistema giuridico complessivamente inteso"[\[1\]](#).

Ragionare sul tema serve, dunque, anche per affrontare al meglio l'attuale contesto socio-politico che le democrazie occidentali si trovano a dovere fronteggiare, spesso impegnate in situazioni più o meno emergenziali nelle quali i Governi e le istituzioni sovranazionali sono chiamate a scelte *politiche* delicate, nelle quali si confrontano rilevanti interessi nazionali agganciati, talvolta, ad opzioni di matrice sovranista e/o populista che sembrano sempre di più coinvolgere il mondo occidentale, sia pur con prospettive e modalità diverse.

D'altra parte, la guerra che vede contrapposte la Russia e l'Ucraina, ma ampiamente coinvolti un numero di paesi significativo con posizioni e modalità fra loro variegate, così come il conflitto riesploso drammaticamente fra israeliani e palestinesi sono essi stessi dimostrativi di quanto attorno alla politicità e tutelabilità degli atti politici non debba mai essere abbassata l'asticella dell'attenzione da parte della società e, per quel che qui importa, degli operatori del diritto.

Il filo rosso che lega la ricerca multidisciplinare condivisa con gli accademici impegnati nel panel tenderà, dunque, ad indagare il tema non già sul piano teorico[\[2\]](#), prediligendo piuttosto una verifica che guarda a come le Corti nazionali si sono misurate sul tema. Si precisa fin dall'inizio che alla nozione di "Corte" appena indicata si farà riferimento con precipuo riguardo alla giurisprudenza di merito del giudice ordinario ed al diritto vivente delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, alle quali ultime la Costituzione affida il controllo in ordine al riparto della giurisdizione fra i diversi plessi e, dunque, attribuisce il compito di verificare se esistono posizioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela giurisdizionale, tenuto conto di quanto previsto dagli artt. 24 e 113 Cost.

In questa prospettiva le riflessioni che seguono prenderanno le mosse dalla tematica dell'insindacabilità dell'atto politico che ha origine nell'art.31 del R.D. n.1054/1924 - e, prima ancora, nell'art. 3, comma 2, della legge istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato (L. 31 marzo 1889, n. 5992) - anche se sul piano della tutela civile dei diritti essa è stata più volte invocata per verificare il grado di tutela dei diritti della persona nei confronti del potere statale.

Il piano di indagine guarda, dunque, con particolare attenzione alla *law in action* ed al dialogo fra le Corti, nel dichiarato e non celato convincimento che è appunto il piano delle applicazioni

concrete a disvelare il DNA della politicità degli atti rispetto alla questione della loro giustiziabilità.

Si è cercato così di ragionare sull'affermazione tradizionale, ricorrente nella giurisprudenza tanto del giudice ordinario quanto di quello amministrativo secondo la quale, promanando da un organo costituzionale nell'esercizio della funzione di governo e dunque nell'attuazione dell'indirizzo politico, l'atto *politico* non è espressione di funzione amministrativa, sottraendosi al sindacato giurisdizionale del giudice ordinario nonché di quello amministrativo [3].

Prospettiva che nel tempo risulta essere stata però erosa dal diritto vivente, vuoi richiedendosi come elemento essenziale la riconducibilità dell'atto esclusivamente ad organi costituzionali, vuoi circoscrivendo il contenuto dell'atto stesso anche per effetto di una lettura diacronica dei principi costituzionali e sovranazionali che prendono direttamente in considerazione i diritti fondamentali della persona.

L'ulteriore riflessione ha riguardato il modo con il quale viene a volte percepita l'attività giurisdizionale che intercetta atti che attengono alla sfera politica, nel tentativo di fissare dei paletti capaci di distinguere in modo quanto più lineare possibile l'agire della politica da quello della giurisdizione.

Da qui il terzo punto cardinale che ha inteso soffermarsi sul ruolo del giudice nell'ordinamento e sul suo rapporto con le fonti del diritto realizzato attraverso l'interpretazione, nel tentativo di individuare il recinto nel quale essa si muove.

Ecco perché la conclusione della riflessione non poteva che coinvolgere la precondizione affinché il giudice possa compiere in modo pregnante, responsabile ed adeguato alla complessità e centralità delle questioni trattate il proprio ruolo secondo Costituzione. Garantire l'indipendenza della magistratura rappresenta, anticipando le conclusioni, la *condicio sine qua non* per realizzare la protezione effettiva dei diritti in gioco per modo che l'attentato all'indipendenza del giudice non si traduce in una semplice violazione della Costituzione, del diritto UE o della CEDU, ma determina un problema capace di minare l'ordine democratico del Paese e renderlo incompatibile con le premesse indispensabili per la sua partecipazione al sistema UE ed al meccanismo europeo di tutela dei diritti umani.

2. L'atto politico ed il *trend* giurisprudenziale volto a ridurne le "zone franche".

La dottrina amministrativa afferma che l'atto politico^[4] esprime "l'attività di direzione suprema della cosa pubblica (cioè l'indirizzo politico) e l'attività di coordinamento e controllo delle singole manifestazioni in cui la direzione stessa si estrinseca"^[5]. Assolvendo dunque ad una funzione superiore, l'atto politico si disegna come atto libero nel fine, pur dotato di natura discrezionale che mira a tutelare l'interesse generale dello Stato nella sua unità, secondo il libero apprezzamento dell'autorità governativa determinato da detto interesse e da valutazioni di convenienza.

L'insindacabilità dell'atto politico trova a suo fondamento un solido quadro normativo, al quale si è già accennato, oggi direttamente connesso all'art. 7, comma 1, c.p.a. (d.lgs. n.104/2010) a tenore del quale "non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico".

Si vedrà che la categoria dell'atto politico è stata tradizionalmente individuata in negativo attraverso una casistica giurisprudenziale che ne ha via via eroso la portata - e con essa le posizioni di privilegio connesse^[6] - , tanto da richiedere in modo tassativo la presenza di due elementi essenziali (oggettivo e soggettivo)^[7].

Anche la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale e, in particolare, con quanto affermato da Corte cost.n.81/2012, ha avuto occasione di riconoscere l'insindacabilità di atti politici, così finendo per negare ogni tutela a situazioni con essi contrastanti^[8].

In tempi più recenti si è tuttavia assistito ad un ridimensionamento della categoria dell'atto politico. Si tratta di un vero e proprio "cammino" della giurisprudenza, soprattutto di legittimità, sulla quale ci si soffermerà di seguito. E nel ricordare le prese di posizione della Corte costituzionale^[9] - fra le altre, C.Cost.n.339/2007 e C.Cost.n.52/2016^[10] - il giudice di legittimità non ha mancato di sottolineare che "l'esistenza di aree sottratte al sindacato giurisdizionale va necessariamente confinata entro limiti rigorosi"^[11].

Del resto, si era già chiarito che la mancata osservanza da parte del potere governativo degli impegni assunti in tema di riforma del settore scolastico, da attuarsi principalmente mediante iniziative legislative (presentazione di un disegno di legge relativo alla formazione universitaria dei docenti ed alle procedure per l'abilitazione all'insegnamento presso le università, avviamento della previsione legislativa delle norme in materia di rilascio dei diplomi di licenza media), si sottrae ad ogni sindacato giurisdizionale, poiché l'iniziativa della legge ha natura di atto politico, essendo manifestazione tipica della funzione politica e di governo. La Corte ha quindi ritenuto

che il comportamento adottato dall'autorità governativa fosse inidoneo a cagionare la lesione di situazioni giuridiche soggettive (sia di diritto soggettivo che di interesse legittimo), e dovesse, pertanto, essere sottratto ad ogni sindacato giurisdizionale - Cass.S.U.8 Gennaio 1993 n°124 -.

Particolarmente pregnante risulta quanto affermato da Cass., S.U. n.21581/2011 che, chiamata a vagliare la decisione del giudice di merito con la quale era stata ritenuta l'insindacabilità della decisione relativa alla mancata attivazione dell'istituto della protezione diplomatica volta a sostenere le richieste dell'istante che svolgeva attività di collegamento marittimo tra l'Italia e il Marocco, all'esito del rigetto dell'autorizzazione all'esercizio (o al suo mantenimento) della linea gestita ai sensi della **L. n. 433 del 1985** ha ritenuto censurabile "... la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto di qualificare la posizione giuridica soggettiva fatta valere dal ricorrente con riferimento all'istituto della protezione diplomatica - che, secondo la definizione contenuta nell'art. 1 del relativo progetto adottato dalla Commissione del diritto internazionale (e fatta propria dalla Corte Internazionale di Giustizia con la sentenza 24.5.2007, Sadio Diallo), consiste nella contestazione da parte di uno Stato (attraverso un'attività diplomatica o altri mezzi di risoluzione delle controversie) della responsabilità di altro Stato per un danno causato da un fatto illecito (sul piano internazionale) ad una persona fisica o giuridica che abbia la nazionalità del primo Stato al fine di attivare consequenzialmente tale responsabilità - opinando che l'esercizio dei poteri di cui alla **L. n. 69 del 1987, art. 1** potesse ascriversi ad una incensurabile attività di politica estera sottratta integralmente al vaglio della giurisdizione". Ciò perché, secondo le Sezioni Unite era stato del tutto omesso "... di considerare che i poteri in discorso (dapprima attribuiti al Ministero della marina mercantile, poi trasferiti a quello delle infrastrutture e dei trasporti) sono esercitati su proposta non di un organo politico, bensì di una commissione tecnica, al fine di difendere la marina mercantile nazionale e di disciplinare i traffici commerciali marittimi per la tutela dell'interesse nazionale; poteri il cui contenuto esula del tutto dal novero degli atti politici *stricto sensu*, trattandosi viceversa di atti di (alta) amministrazione rientranti nell'esercizio di una più specifica politica marittimo-mercantile nazionale."

Seguendo la medesima direzione, Cass., S.U.n.10416/2014 dava atto che la giurisprudenza di legittimità aveva "confinato in margini esigui l'area della immunità giurisdizionale, da escludere allorquando l'atto sia vincolato ad un fine desumibile dal sistema normativo, anche se si tratti di atto emesso nell'esercizio di ampia discrezionalità", dando rilievo alla riconducibilità dell'atto a parametri giuridici, prima ancora che a profili soggettivi e oggettivi, in passato forieri di tautologiche definizioni della categoria di tali atti.

Cass., S.U.n.18829/2019 ha quindi ribadito che per ravvisare il carattere politico di un atto, al fine di sottrarlo al sindacato del giudice, occorre che sia impossibile individuare un parametro giuridico (sia norme di legge, che principi dell'ordinamento) sulla base del quale svolgere il sindacato giurisdizionale: quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve, appunto, attenersi, in ossequio ai principi fondamentali dello Stato di diritto. In concreto, quando l'ambito di estensione del potere discrezionale, quale che esso sia, sia 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, appunto, nei modi e nelle sedi appropriate [\[12\]](#).

Sempre le Sezioni Unite ([Cass., Sez. Un., 2 maggio 2019, n. 11588](#)) hanno statuito che la richiesta di promovimento del conflitto di attribuzioni rivolta da un consigliere regionale alla Regione non è sorretta da un interesse protetto dall'ordinamento giuridico, attenendo tale conflitto alla delimitazione dei poteri costituzionalmente riservati all'ente, al quale soltanto spetta la decisione, contraddistinta da ampia discrezionalità e da connotati di politicità, di proporre il ricorso [ex art. 134 Cost.](#) Da ciò la Corte ha fatto discendere che la pretesa del terzo di ottenere l'esercizio di tale prerogativa non è azionabile in giudizio, pena la violazione dell'[art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo](#) e dell'[art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea](#), dal momento che il diritto di accesso ad un tribunale postula l'esistenza di una posizione giuridica tutelata nell'ordinamento interno.

3. Il bombardamento della televisione serba da parte della NATO e la sua "politicità" - Cass., S.U. n.8157/2002 -

Il *trend* rivolto a restringere l'area della politicità degli atti che si è sommariamente descritto non è stato senza arretramenti, anche quando a venire in gioco furono aspetti meramente risarcitorii, dunque non direttamente collegati ad incidere sull'azione dell'esecutivo.

In questa direzione non può essere tralasciata l'analisi approfondita della sentenza a Sezioni Unite -Cass. S.U., n.8157/2002- laddove la Corte ha fatto ricorso alla nozione di atto politico nel ricondurre le modalità operative del conflitto iniziato per ragioni umanitarie nei confronti della ex Jugoslavia dalla NATO, collegandosi a quanto in precedenza ritenuto da Cass. S.U., n. 2452/1968, allorché si affermò che gli atti compiuti dallo Stato nel regolamento delle relazioni internazionali si sottraggono totalmente al sindacato sia della giurisdizione amministrativa che di quella ordinaria, in quanto nei confronti dei predetti - stante la preminenza assoluta degli

interessi della collettività organizzata a Stato che con tali atti vengono tutelati - non sono configurabili né interessi legittimi né diritti soggettivi. Ne consegue che l'interesse del singolo nei rapporti interstatali resta pienamente sacrificato di fronte all'interesse della collettività, ponendosi una questione di responsabilità degli organi di Governo per gli atti internazionali esclusivamente sul piano politico[\[13\]](#).

Ed è su questa vicenda che sembra necessario soffermarsi, essa coinvolgendo in modo immediato i riflessi che l'area della politicità degli atti produce sulla tutela dei diritti e sulla possibilità che l'ordinamento offre di garantire un'effettiva protezione, anche sul piano risarcitorio.

Per procedere nel senso appena indicato è necessario ripercorrere sinteticamente un fatto accaduto ormai quasi trent'anni fa quando, nella notte del 23 aprile 1999, mentre dal palazzo della radiotelevisione serba *Radio Televizija Srbije* di Belgrado veniva trasmessa un'intervista rilasciata dall'allora Presidente Milošević a un'emittente americana, un missile lanciato da aerei della NATO decollati dalla base di Aviano centrava la sede televisiva, provocando non solo il temporaneo oscuramento delle trasmissioni, ma anche la morte di 11 civili rimasti travolti dal crollo dell'edificio ed il ferimento di cento persone che lavoravano al momento dell'attacco.

Accanto alle azioni intraprese dalla Serbia e dal Montenegro, subentrati *medio tempore* alla *ex* Repubblica Federale Jugoslava innanzi alla Corte Internazionale di giustizia, alcuni congiunti delle vittime, sostenendo che l'avere scelto come bersaglio l'edificio di un'emittente televisiva costituiva un modo di conduzione delle ostilità rivolto deliberatamente a colpire civili e dunque contrario al Protocollo I aggiuntivo alla Convenzione di Ginevra, avevano infatti convenuto innanzi al Tribunale di Roma la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Difesa ed il Comando delle Forze Alleate dell'Europa Meridionale – Afsouth – per sentirli condannare in solido al risarcimento dei danni, patrimoniali e non, patiti[\[14\]](#).

Con l'ordinanza n.8157/2002 le S.U. dichiararono inammissibile il ricorso, osservando che nella controversia venivano in discussione le modalità di conduzione di un conflitto armato e che tali atti, espressione di una funzione politica, non potevano essere sottoposti al sindacato giudiziale circa il modo in cui la funzione era stata esercitata, non essendo configurabile veruna situazione di interesse protetto. Secondo Cass., S.U. n.8157/2002 le disposizioni della Convenzione di Ginevra e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo regolavano rapporti tra Stati, indicavano le Corti internazionali competenti ad affermarle, né erano state trasposte nell'ordinamento interno norme espresse che consentissero alle persone offese di chiedere allo Stato la riparazione dei

danni loro derivati dalla violazione delle norme internazionali. Né la giurisdizione interna poteva radicarsi alla stregua della Convenzione di Londra poiché in contestazione non era la commissione di un singolo atto ma una più complessa operazione militare che le parti private avevano chiesto fosse sottoposta ad un vaglio di liceità [\[15\]](#).

3.1 Il seguito di Cass. S.U., n. 8157/2002. Corte dir. uomo, 14 dicembre 2006, GC, Marković c. Italia, l'opinione dissidente del Giudice Zagrebelsky.

In esito alla decisione delle S.U. appena ricordata i congiunti si rivolgevano alla Corte europea dei diritti dell'uomo lamentando la lesione dei diritti sanciti dagli artt.6 e 1 della Convenzione.

La Grande Camera della Corte dei diritti umani, che con una maggioranza di dieci voti a sette ha escluso l'esistenza di una violazione dell'art.6 CEDU, ritenne che la decisione delle Sezioni Unite non aveva vulnerato il diritto all'accesso alla giustizia sancito da tale disposizione.

La Corte EDU ha inteso ribadire che i compiti ad essa riservati dall'art.19 CEDU sono quelli di accertare il rispetto degli impegni intrapresi dalle parti contraenti aderenti alla Convenzione e non di occuparsi degli errori in fatto o in diritto commessi da una corte nazionale, a meno che essi non abbiano cagionato una lesione dei diritti protetti dalla Convenzione. La responsabilità principale per implementare ed attuare i diritti e le libertà garantite dalla Convenzione, prosegue la Corte europea, è riservata alle autorità nazionali, essendo il ruolo della Corte europea meramente sussidiario al sistema nazionale di protezione dei diritti umani.

Così statuendo, il giudice europeo ha escluso che la decisione che aveva dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione fosse in grado di vulnerare i diritti garantiti dalla CEDU, non integrando una forma di immunità per lo Stato in spregio alle regole ordinarie previste dall'ordinamento interno. Non ravvisando, in tal modo, in base alle regole interne l'esistenza di un diritto alla riparazione, la Corte europea non trovò nemmeno ostacoli per contrastare la deduzione, richiamata nelle difese dei ricorrenti, secondo la quale la giurisprudenza delle Sezioni Unite (Cass. S.U. n.5044/2004[\[16\]](#)) aveva superato i principi espressi da Cass. S.U., n. 8157/2002, affermando che dalla violazione dei diritti umani fondamentali non poteva che scaturire il diritto al risarcimento dei danni in favore delle vittime. Il successivo *revirement* giurisprudenziale del 2004 non poteva infatti far ritenere che il diritto reclamato dagli attori esistesse prima del diverso orientamento espresso dalle Sezioni Unite nel 2002. Né la decisione delle Sezioni Unite del 2002 poteva dirsi integrare una forma di immunità, nemmeno di fatto, poiché il giudice nazionale aveva richiamato la propria pacifica giurisprudenza in ordine all'insindacabilità degli atti di guerra.

Sicché l'inesistenza, affermata in via generale, del diritto al risarcimento del danno da parte dell'autorità giurisdizionale interna non poteva far ritenere sussistente una forma di immunità.

Anche la decisione "in rito" sulla giurisdizione adottata dalle autorità italiane non concretava una violazione del diritto all'accesso alla giustizia tutelato dall'art.6 CEDU, avendo il giudice nazionale evidenziato le ragioni che dovevano condurre all'esclusione del diritto reclamato dai ricorrenti, senza pertanto conculcare il diritto dei ricorrenti ad ottenere una decisione sulla domanda proposta[\[17\]](#).

Rispetto alla decisione assume capitale importanza l'opinione difforme espressa dal giudice Vladimiro Zagrebelsky, condivisa da altri giudici della Corte EDU, nella quale si è ritenuto che la decisione espressa dalla maggioranza ha rappresentato un colpo tremendo al fondamento stesso della Convenzione, proprio nella parte in cui ha condiviso l'affermazione del giudice nazionale che impedisce la risarcibilità di un diritto garantito dalla CEDU quando a cagionarlo è stato un atto politico discostandosi, peraltro, dalla tradizione della stessa Corte, favorevole al riconoscimento di un diritto *effettivo* alla tutela giurisdizionale - v. sul punto l'opinione parzialmente difforme del giudice Costa -.

Zagrebelsky ricorda nella sua opinione dissidente che il ricorso all'esame della Grande Camera solleva una questione di estrema importanza nel quadro della Convenzione, icasticamente evocando il tema della "posizione dell'individuo di fronte all'autorità". L'autorità nella sua forma più temibile: l'autorità basata sulla "ragione di Stato"[\[18\]](#).

4. L'onorificenza all'ex Presidente brasiliano Bolsonaro concessa dal comune di Anguillara Veneta e la sua natura (o meno) politica. A proposito di Cass. S.U., n.15601/2023.

Sono alcune pronunzie delle Sezioni Unite a dare il senso di un "non ritorno" rispetto all'attività di progressivo restringimento dell'area riservata alla politicità degli atti e, quindi, alla loro insindacabilità che la vicenda da ultimo ricordata sembrava avere incrinato.

Merita in questa prospettiva particolare attenzione la vicenda giudiziaria legata ad un'azione popolare, promossa innanzi al giudice amministrativo da un gruppo di cittadini di Anguillara Veneta, contro la cittadinanza onoraria conferita da quell'amministrazione comunale all'allora presidente del Brasile Jair Messias Bolsonaro, discendente di un uomo nato in quel comune.

Adite in sede di regolamento di giurisdizione, le Sezioni Unite della Cassazione - Cass. S.U., n.15601/2023 - hanno dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda proposta,

escludendo, tuttavia, che l'atto adottato dal comune potesse qualificarsi come dotato di valenza politica in quanto emanato nell'esercizio del potere politico connesso al conferimento della cittadinanza onoraria comunale.

Le Sezioni Unite hanno escluso che nella deliberazione del Consiglio comunale di attribuzione della cittadinanza onoraria ricorressero i tratti tipologici dell'atto politico in senso proprio, ricordando i due profili che caratterizzano la valenza politica dell'atto ed in particolare, quanto al requisito di natura oggettiva, l'essere l'atto "libero nel fine perché riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici (deve concernere, cioè, la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione)", al punto che "è ritenuto tale non l'atto amministrativo che sia stato emanato sulla base di valutazioni specificamente di ordine politico, ma solo l'atto che sia esercizio di un potere politico."

La nozione di atto politico è dunque di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale, perché altrimenti si svuoterebbe di contenuto la garanzia della tutela giurisdizionale che la Costituzione assicura come indefettibile e con i caratteri della effettività e della accessibilità, costituendo dunque eccezione alla regola dell'impugnabilità dell'atto. Nel caso di specie, la natura politica dell'atto di conferimento della cittadinanza onoraria è stata esclusa dalle Sezioni Unite, da un lato, per l'assenza del requisito oggettivo, non ritenendo la Corte il conferimento di quella onorificenza atto riconducibile alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri.

Per altro verso, le S.U. hanno ritenuto la mancanza di specifici parametri giuridici protesi a riconoscere posizioni di vantaggio meritevoli di protezione e, a monte, rivolti a regolare il potere del consiglio comunale di conferire o meno un'onorificenza non destinata ad accrescere in alcun modo la sfera giuridica del destinatario.

Dopo avere ricordato l'art. 101 Cost., comma 2 il quale, nel fissare il principio della soggezione dei giudici soltanto alla legge, individua nella legge il fondamento e la misura del sindacato ad opera del giudice, le S.U. hanno chiarito che "*in assenza di un parametro giuridico alla politica, il sindacato deve arrestarsi: per statuto costituzionale, il giudice non può essere chiamato a fare politica in luogo degli organi di rappresentanza. Lo preclude il principio ordinamentale della separazione tra i poteri. La "zona franca" è il riflesso della presenza di una politicità dell'atto che non si presta ad una rilettura giuridica. L'insindacabilità è il predicato di un atto non sottoposto dall'ordinamento a vincoli di natura giuridica. Ove, viceversa, vi sia predeterminazione dei canoni*

di legalità, quello stesso sindacato si appalesa doveroso. Il giudice, quale che sia il plesso di appartenenza, è non solo rispettoso degli ambiti di attribuzione dei poteri, ma anche, sempre per statuto costituzionale, garante della legalità, e quindi non arretra là dove gli spazi della discrezionalità politica siano circoscritti da vincoli posti da norme che segnano i confini o indirizzano l'esercizio dell'azione di governo. La giustiziabilità dell'atto dipende dalla regolamentazione sostanziale del potere. Se dunque esiste una norma che disciplina il potere, che ne stabilisce limiti o regole di esercizio, per quella parte l'atto è suscettibile di sindacato."

Nel caso di specie le Sezioni Unite hanno escluso l'esistenza di specifici parametri giuridici protesi a riconoscere posizioni di vantaggio meritevoli di protezione che potessero giustificare la proponibilità in astratto dell'azione popolare intentata da alcuni cittadini del comune di Anguillara Veneta [\[19\]](#).

A tale conclusione tuttavia le Sezioni unite aggiungono, a mo' di chiusura del loro ragionamento, la possibilità che l'atto di conferimento dell'onorificenza da parte del comune possa essere oggetto di sindacato giurisdizionale innanzi al giudice ordinario "in casi estremi (si pensi, per esempio, alla cittadinanza onoraria che venisse conferita ad una persona assolutamente indegna perché condannata per gravi crimini)" dovendo riconoscersi in simili casi la garanzia della giustiziabilità e dell'intervento del giudice comune.

5. La lettera di garanzia della Commissione adozioni internazionali e la sua natura, politica per il Consiglio di Stato -Cds.n.7250/2021 - soggetta al sindacato giurisdizionale secondo le S.U. civili - Cass. S.U., 26 settembre 2023, n.27177 -.

Quanto il fenomeno giuridico si presti a letture destinate a formarsi attraverso le risposte fornite dalla giurisdizione trova, di recente, assai plastica dimostrazione nella vicenda esaminata dalle Sezioni Unite civili in sede di ricorso per motivi di giurisdizione proposto da un'associazione che funge da intermediario fra i privati e lo Stato bielorusso, nell'espletamento dell'iter finalizzato all'adozione internazionale, ai sensi dell'art. 3 del Protocollo di collaborazione tra la Commissione per le Adozioni Internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana – presieduta dal Ministro per le pari opportunità - e il Ministero dell'Istruzione della Repubblica di Belarus in materia di adozioni dei cittadini minorenni della Repubblica di Belarus da parte dei cittadini della Repubblica Italiana.

Tale associazione aveva impugnato il silenzio-inadempimento della Commissione adozioni internazionali al rilascio della lettera di garanzia sul benessere dei minori adottandi prevista

dall'art.9 del detto Protocollo[\[20\]](#).

Il giudice amministrativo, sia in primo che in secondo grado, aveva escluso la giustiziabilità del ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo la natura politica dell'atto ai sensi dell'art. 7, comma 1, c.p.a.). E ciò sia sotto il profilo - espresso dal TAR Lazio - connesso alle ragioni che avevano indotto il mancato invio della lettera di garanzia, connesse alla risoluzione del Parlamento europeo del 17 settembre 2020, con cui l'Unione europea dichiarava di non riconoscere Alexander Lukashenko quale Presidente della Bielorussia a causa delle violazioni del diritto internazionale commesse in occasione delle elezioni presidenziali. Sia anche, come specificato dal Consiglio di Stato nella sentenza n.7250/2021, cit., per il fatto che la stessa lettera di garanzia, inserendosi nell'ambito del Protocollo di collaborazione fra Stati, costituiva attuazione di un trattato internazionale, regolato dal diritto internazionale e concluso fra gli Stati-organizzazione (o Stati-governo), come tale non destinato a spiegare effetti tra le singole persone fisiche o giuridiche che fanno parte dello Stato-comunità[\[21\]](#).

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza n.27177/2023 hanno cassato la decisione del Consiglio di Stato sotto il profilo del difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo per ciò irrilevante ai fini della decisione del ricorso la circostanza che *medio tempore* la Commissione adozione avesse dato corso alla lettere di garanzia ed hanno escluso che nel mancato rilascio della lettera di garanzia sul benessere dei minori ricorressero i tratti tipologici dell'atto politico.

Muovendo dal presupposto che la nozione di atto politico è di stretta interpretazione e ha carattere eccezionale, *perché altrimenti si svuoterebbe di contenuto la garanzia della tutela giurisdizionale, che la Costituzione assicura come indefettibile e con i caratteri della effettività e della accessibilità*, si sottolinea che “Il principio di giustiziabilità degli atti del pubblico potere, di soggezione del potere alla legge ogni qualvolta esso entra in rapporto con i cittadini, costituisce un profilo basilare della Costituzione italiana.” Ragion per cui “l'impugnabilità dell'atto è la regola: una regola orientata ad offrire al cittadino una concreta protezione della propria sfera soggettiva individuale contro le molteplici espressioni di potere in cui si concreta l'azione della pubblica amministrazione.”

Per le S.U. “*La chiave di volta ai fini del giudizio di insindacabilità di un atto del potere pubblico è costituita, in generale, dalla mancanza di specifici parametri giuridici protesi a riconoscere posizioni di vantaggio meritevoli di protezione. Viene in rilievo, infatti, l'art. 101, secondo comma, Cost., il quale, nel fissare il principio della soggezione dei giudici soltanto alla legge, individua nella legge il fondamento e la misura del sindacato ad opera del giudice. Ciò significa che, in assenza di*

un parametro giuridico alla politica, il sindacato deve arrestarsi: per statuto costituzionale, il giudice non può essere chiamato a fare politica in luogo degli organi di rappresentanza. Lo preclude il principio ordinamentale della separazione tra i poteri. La "zona franca" è il riflesso della presenza di una politicità dell'atto che non si presta ad una rilettura giuridica. L'insindacabilità è il predicato di un atto non sottoposto dall'ordinamento a vincoli di natura giuridica. Il diritto vivente conferma la recessività della nozione di atto politico, che coincide con gli atti che attengono alla direzione suprema generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali.

La situazione muta radicalmente nei casi nei quali, invece, si rinvengano rispetto all'atto vincoli volti a circoscriverne gli spazi di discrezionalità posti da norme che disciplinano il potere, che ne stabiliscono limiti o regole di esercizio e che, dunque, rendono necessitato l'intervento del giudice. In queste ipotesi il giudice, proseguono le Sezioni Unite, "...quale che sia il plesso di appartenenza, è non solo rispettoso degli ambiti di attribuzione dei poteri, ma anche, sempre per statuto costituzionale, *garante della legalità.*"

Fatte queste premesse, le S.U. hanno escluso che il Protocollo di collaborazione tra la Commissione per le adozioni internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei ministri della Repubblica Italiana e il Ministero dell'istruzione della Repubblica di Belarus in materia di adozione dei cittadini minorenni della Repubblica di Belarus da parte dei cittadini italiani abbia natura di trattato internazionale, invece contenendo mere disposizioni procedurali finalizzate a rendere fluida la comunicazione tra le autorità centrali dei due Paesi cooperanti in particolare circa il possesso da parte dei genitori adottandi di tutti i requisiti prescritti per l'adozione internazionale dalle norme vigenti e l'idoneità degli stessi a garantire il superiore interesse del minore in termini affettivi e di sostentamento.

Per tali ragioni le S.U. sono giunte alla conclusione che la lettera di garanzia non è atto politico, poiché non attiene alla direzione suprema generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali, né è "un atto libero nel fine, come tale riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici concernenti la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione."

Le Sezioni Unite hanno poi escluso che la lettera anzidetta potesse esaurire i suoi effetti sul piano internazionale "senza dare vita nell'ordinamento nazionale a diritti soggettivi o interessi legittimi coercibili mediante la proposizione di questa o quella azione giurisdizionale da parte dei singoli." Il Protocollo, là dove contempla la lettera di garanzia sul benessere dei minori

adottanti, costituisce attuazione della disciplina nazionale in tema di cooperazione fra le autorità centrali in materia di adozioni - art. 39, comma 1, lettera a), della legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 476 del 1998, di ratifica della Convenzione dell'Aja, e l'art. 6, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 108 del 2007 - ed è inserito in un reticolo di disposizioni di rango internazionale e nazionali che tendono a garantire il riconoscimento di una famiglia attraverso l'istituto dell'adozione internazionale ai minori che ne sono privi nello Stato di origine, purché ciò avvenga nel rispetto del superiore interesse dei minori.

In questa prospettiva, dunque, non solo il Protocollo non ha bisogno di essere trasformato nel suo contenuto normativo attraverso corrispondenti norme interne per far sorgere posizioni soggettive nel caso si riscontrino inadempimenti o inerzie lesive di interessi qualificati, ma coinvolge direttamente posizioni giuridiche soggettive tutelate al più alto rango della legislazione che non possono essere dunque lasciate prive di tutela giurisdizionale.

6. Il segreto di Stato, la sua natura intrinsecamente politica ed i suoi limiti (intrinseci)

La tendenza a ridurre l'ambito dell'insindacabilità delle scelte politiche si coglie forte - anche se questa volta più sul piano della giustizia sovranazionale; meno su quello interno - in tema di "sparizioni straordinarie", nelle quali è stato coinvolto lo Stato italiano nella vicenda del sequestro di Abu Omar eseguito in territorio italiano da agenti della CIA[\[22\]](#).

La sentenza della Corte EDU resa il 23 febbraio 2016 (ric. n. 44883/09) nel caso *Nasr e Ghali c. Italia*, dopo avere ribadito – evocando espressamente la sentenza *Cestaro c. Italia* (Corte edu, 7 aprile 2015, ric. n. 6884/11), – che, «in materia di tortura o di maltrattamenti inflitti da parte di agenti dello Stato, l'azione penale non dovrebbe estinguersi per effetto della prescrizione, così come l'amnistia e la grazia non dovrebbero essere tollerate in questo ambito», lo stesso discorso valendo «per la sospensione condizionale dell'esecuzione della pena e nel caso di un indulto», non mancò di stigmatizzare i provvedimenti clementizi adottati testualmente affermando che «malgrado il lavoro degli inquirenti e dei magistrati italiani, che ha permesso di identificare i responsabili e di pronunciare delle condanne nei loro confronti, le condanne in questione sono rimaste prive di effetto, a causa dell'atteggiamento dell'esecutivo, che ha esercitato il suo potere di opporre il segreto di Stato, e del Presidente della Repubblica (...). Nel caso di specie, il principio legittimo del "segreto di Stato", evidentemente, è stato applicato allo scopo di impedire che i responsabili dovessero rispondere delle loro azioni. Di conseguenza l'inchiesta, seppur effettiva e approfondita, e il processo, che ha portato all'identificazione dei colpevoli e alla condanna di

alcuni di loro, non hanno avuto l'esito naturale che, nella fattispecie, avrebbe dovuto essere "la punizione dei responsabili" (paragrafo 262, *supra*). *Alla fine vi è stata dunque impunità* (corsivo aggiunto).

Dunque, l'impunità non poteva, agli occhi della Corte, prevalere sul segreto di Stato. Il bilanciamento che opera la Corte EDU è decisamente a favore dell'esigenza di verità[\[23\]](#) e giustizia. Ed è un bilanciamento operato rispetto a un crimine che ha violato il bene incomprimibile della dignità umana, in contrasto con l'art. 3 Cedu[\[24\]](#).

In definitiva, va crescendo sempre di più nella Corte edu il peso della verità nelle investigazioni quando sono in gioco i diritti fondamentali[\[25\]](#). Prospettiva che aiuta a comprendere la posizione espressa dalla Corte costituzionale sul tema[\[26\]](#).

Si coglie, così in maniera evidente la tensione che pure anima la posizione della Corte costituzionale, fra gli interessi supremi dello Stato che sono incarnati dall'atto con il quale si appone il segreto di Stato e la non meno cogente necessità di far salvi i fondamenti stessi dell'ordine costituzionale. In questa prospettiva si spiega la parte finale del passo riportato della sentenza n.86, cit.[\[27\]](#) Ed è ancora una volta il confronto fra il diritto vivente nazionale e la giurisprudenza della Corte edu a costituire un ineludibile spunto di riflessione per il giurista.

7. L'atto politico e la questione migratoria

Il tema della politicità degli atti è tornato all'attenzione degli operatori giudiziari ed in particolare della giurisdizione del giudice ordinario, al quale spetta da tempo la verifica delle posizioni giuridiche soggettive qualificate come di diritto soggettivo in tema di espulsioni, rifugiati ed asilo -cfr.Cass.n. 1082/1999, Cass.S.U. n.907/1999, Cass.S.U. n.4674/1997 Cass.S.U. n.29459/2019[\[28\]](#) - in relazione alle vicende legate al tema delle migrazioni, ai provvedimenti adottati dal Governo sui c.d. porti chiusi[\[29\]](#) e alle condotte assunte da ONG per porre in salvo migranti accolti dopo il salvataggio in mare. Tema che riguarda in primo luogo la giurisdizione del giudice ordinario – civile e penale- e che si è intrecciato con le decisioni governative assunte in materia di chiusura dei porti, riguardando altresì la rilevanza delle condotte di esponenti delle ONG inosservanti dei divieti di attraccare, intimati dalle vedette della Guardia di Finanza[\[30\]](#).

Proprio nel contesto appena ricordato, nel quale si sono fronteggiate posizioni divaricate sulla liceità delle condotte inosservanti degli ordini impartiti dall'autorità governativa e/o militare[\[31\]](#) , in dottrina non si è mancato di rilevare che «[l']atto è politico se e perché non ha effetti lesivi

per le persone: per cui gli effetti lesivi della decisione di Salvini nel caso Diciotti sono la dimostrazione che non si può trattare di un atto politico»[\[32\]](#). Lo stesso Bin non ha mancato di sottolineare, sempre a proposito della vicenda della nave Diciotti[\[33\]](#), che se per raggiungere un obiettivo politico un ministro ordinasse un omicidio, si finirebbe per ripetere l'idea sostenuta da Mussolini rispetto all'omicidio Matteotti.[\[34\]](#) V'è tuttavia da rilevare che sul caso Diciotti il Senato della Repubblica, dopo la richiesta del Tribunale dei ministri di procedere nei confronti dell'allora Ministro degli Interni, non ha concesso l'autorizzazione a procedere, ritenendo che l'azione del Ministro fosse diretta alla salvaguardia dei superiori interessi dello Stato, giudicando l'operato del Ministro avente rilievo politico, così sottratto alla giurisdizione del giudice ordinario (penale nella specie)[\[35\]](#).

Ancora una volta non può disconoscersi l'estrema complessità e delicatezza del tema che coinvolge il limite dell'atto politico[\[36\]](#) e con esso quello del bilanciamento fra contrapposti diritti ed interessi di rilievo nazionale.

In questa prospettiva, merita di essere ricordata la conclusione raggiunta dal GIP presso il Tribunale di Catania nella sentenza n.422/2021 laddove è stato escluso che le condotte contestate all'imputato nella vicenda della nave Gregoretti potessero sussumersi nell'alveo degli atti politici poiché occorreva distinguere la politica governativa in materia di immigrazione dai singoli atti posti in essere dai Ministri in attuazione della stessa, soggetti al sindacato giurisdizionale - del g.a. e/o del g.o. - gli stessi incidendo su singole posizioni giuridiche in relazione alle diverse peculiarità dei casi nell'ambito dei quali venivano assunti -cfr. pag. 88 sent. cit.-

Per questo, secondo il GIP catanese "tutto ciò che sta a valle dell'indirizzo politico generale, vale a dire i singoli comportamenti omissivi o commissivi compiuti dagli esponenti politici del Governo, costituiscono una libera estrinsecazione del potere del singolo Dicastero ... che vanno ad interessare i diritti e gli interessi legittimi dei singoli individui cui sono diretti. Per tale ragione non possono essere sottratti alla giurisdizione del giudice penale, in quanto debbono essere assoggettati ad un adeguato controllo, verificando se gli stessi siano aderenti alla legislazione vigente ed alla normativa primaria e secondaria scaturente dall'indirizzo politico assunto dal Governo" – cfr. pag.88 sent. ult. cit.-

In linea di continuità con questo indirizzo sembra porsi la decisione del Tribunale dei Ministri di Palermo, intervenuto nella vicenda della nave Open Arms - per la quale il processo penale è in corso - laddove ha ritenuto, per escludere la natura politica delle condotte ascritte agli imputati con riguardo alla mancata concessione dell'approdo in porto sicuro (POS) che "Alla luce di tali

norme, considerate, come detto, *jus cogens*, il legittimo diritto dello Stato di proteggere i propri confini e di porre in atto tutte le misure necessarie per salvaguardare la sicurezza e la sanità sul territorio nazionale non può giammai attuarsi mediante un illegittimo respingimento collettivo, né può mai essere attuato mediante una violazione del generale obbligo giuridico di salvaguardare, sopra ogni cosa, l'incolumità della vita umana. Come, infatti, ha affermato la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, "le difficoltà nella gestione dei flussi migratori non possono giustificare il ricorso da parte degli Stati, a pratiche che sarebbero incompatibili con i loro obblighi derivanti da convenzioni. La Corte riafferma a questo proposito che l'interpretazione delle norme di convenzioni deve essere fatta con riguardo al principio della buona fede e all'oggetto e allo scopo del trattato, nonché alla regola dell'effetto utile" (v. sentenze Mamatkulov e Askarov; Hirsi c/ Italia). L'evidente contraddittorietà del provvedimento e la sua conseguente illegittimità non consentono, dunque, di ritenerlo idoneo a svincolare lo Stato italiano dalle responsabilità per lo stesso scaturenti dalle norme internazionali più volte richiamate; responsabilità, comunque, non più declinabili a seguito della sospensione degli effetti del provvedimento in parola. Conclusivamente deve affermarsi che la condotta omissiva ascritta agli indagati, consistita nella mancata indicazione di un POS alla motonave Open Arms, è illegittima per la violazione delle convenzioni internazionali e dei principi che regolano il soccorso in mare, e, più in generale, la tutela della vita umana, universalmente riconosciuti come *ius cogens*." -cfr. Trib. Palermo, collegio per i reati ministeriali, 30 maggio 2020, pag.55 ss.-.

Sempre in questa prospettiva, merita di essere ricordata, questa volta sul versante delle questioni di giurisdizione, Cass., S.U., n.4873/2022. Le Sezioni Unite, nell'individuare la giurisdizione del giudice ordinario sulle controversie in cui vengano in gioco diritti fondamentali, nel caso di specie il diritto al distanziamento sociale nei confronti dei richiedenti asilo collocati nei centri di accoglienza straordinaria, quale corollario del diritto alla salute costituzionalmente tutelato ai sensi dell'art. 32 Cost., hanno ritenuto che "Non può condurre a diversi risultati, in punto di giurisdizione, la circostanza che l'attuazione del diritto al distanziamento sociale si inserisca nel sistema pubblicistico disegnato dal D.Lgs. n. 142 del 2015, poi integrato parzialmente dal D.L. n. 113 del 2018, all'interno di un compendio di misure volte a disciplinare, fra i centri di prima e di seconda accoglienza, appunto i Centri di accoglienza straordinaria riservati ai richiedenti asilo che, secondo la difesa erariale, involgerebbe "profili di elevata discrezionalità tecnica e amministrativa, caratteristici proprio della potestà organizzativa di qualsivoglia servizio pubblico", in tal modo restringendo le maglie dell'asserita politicità di misure che, proprio nella misura in cui sono frutto del combinato disposto della normativa sanitaria emergenziale pandemica e di quella legata alla gestione dei centri di accoglienza, in sé

emergenziale, presuppongono la loro sindacabilità da parte del giudice (in questo caso ordinario) per saggierne la compatibilità proprio con detta normativa.

Sempre in materia di politica migratoria la questione della politicità o meno di atti del Governo assuma tratti peculiari, coinvolgendo temi divisivi nel dibattito politico, al pari di quanto accade in altri Paesi europei coinvolti da processi migratori.

Non è dunque un caso che in questa materia sono stati di recente oggetto di particolare attenzione, anche massmediatica, alcuni provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate in materia di protezione internazionale nelle quali l'autorità giudiziaria -Trib.Catania, 29 settembre 2023[37] - non ha convalidato in via definitiva, ovvero ha sospeso in via cautelare- Trib.Firenze, 4 ottobre 2023[38] - i provvedimenti di rimpatrio adottati dall'autorità amministrativa.

In questa prospettiva il decreto adottato dal Tribunale di Firenze che, appunto, ha ritenuto di non essere vincolato dalla nozione di paese sicuro ai sensi dell'art.2 bis del d.lgs.n.25/2008 fissata dal Ministero al fine di consentire provvedimenti di rimpatrio accelerato nel paese di origine- nella specie Tunisia-. Il giudice toscano ha ritenuto che gli elementi utilizzati dal Ministero degli affari esteri e delle cooperazione internazionale – di concerto con i Ministri dell'Interno e della Giustizia- per includere la Tunisia fra i paesi sicuri non avevano preso in considerazione ulteriori fatti attestanti l'involuzione autoritaria del paese e la crisi politici in atto, accertati da fonti internazionali rendendo il provvedimento impugnato carente sotto il profilo della motivazione.

8. Qualche considerazione conclusiva a cavallo fra atti politici e sentenze politiche. A) Il ruolo dell'ordine giudiziario a salvaguardia dei diritti e degli interessi delle persone rispetto all'atto politico (ed al potere).

Detto questo, dall'esame composito della giurisprudenza del giudice ordinario di merito e di quella delle Sezioni Unite della Corte di cassazione in sede di esame delle censure relative a questioni di giurisdizione sembra emergere un quadro tutto orientato a circoscrivere il concetto e gli effetti derivanti dall'insindacabilità dell'atto politico, correndo su un duplice versante.

Da un lato si è infatti a più riprese sottolineata l'assoluta incompatibilità fra insindacabilità e natura politica di un atto pur proveniente da organi di vertice dello Stato, quando esso sia comunque privo di quel carattere discrezionale correlato alla gestione degli interessi supremi dello Stato proprio perché attiene a vicende ed interessi che trovano, per converso, una

disciplina normativa che elide l'assoluta insindacabilità dell'atto stesso, rendendo palese l'insussistenza di "alcuna libertà nell'individuazione degli interessi e dei fini pubblici che caratterizza gli atti politici" - Cass. S.U., n.10319/2016-.

Per altro verso, appare evidente la necessità di distinguere l'atto di matrice politica da come esso viene attuato dall'apparato istituzionale dello Stato, appunto sottolineandosi la diversità fra ciò che è "a monte" e ciò che sta "a valle" della scelta politica. Il che può forse sintetizzarsi con l'affermazione che un atto politico non può produrre conseguenze destinate a travolgere diritti fondamentali che dovessero risultare coinvolti purché correlati ad un quadro normativo dal quale anche gli organi supremi dello Stato non possono prescindere, anche quando adottano decisioni politiche.

In questa direzione, appaiono adamantine risultano le riflessioni di Zagrebelsky sopra richiamate nell'opinione dissidente a proposito del caso Marković, destinate a valere ben al di fuori della vicenda che si è qui ricordata, esse potendo considerarsi una autentica pietra miliare per il dispiegarsi di un corretto rapporto fra fonti interne e CEDU.

Le stesse sembrano seguire un filo che può essere recuperato come se fosse, appunto, il filo di Arianna che il giudice nazionale deve cercare quando si confronta con il tema della politicità degli atti che impediscono la tutela anche sul piano risarcitorio dei diritti fondamentali garantiti ed incisi da quella manifestazione volitiva dello Stato [\[39\]](#).

In conclusione, la rasse