

AUSTRALIA: La “no way policy” in tema di migrazione come modello? (Minime notazioni su un discusso messaggio video del Governo)*

di Antonio Ignazio Arena **
(31 agosto 2018)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Esternazioni e modello costituzionale. – 3. Manipolazione del consenso e congruità al ruolo della esternazione. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Il Ministro dell'Interno Salvini ha di recente affermato (sui *social network*) di avere come modello, quanto alla gestione del fenomeno migratorio, l'ordinamento australiano: «Il mio obiettivo è il *No Way* australiano»¹. Tali dichiarazioni sono state ampiamente discusse nella sfera pubblica e ciò ha indotto numerosi quotidiani a divulgare *online* un video, realizzato a cura del Governo australiano, nel quale un ufficiale militare (il generale Angus Campbell, comandante dell'operazione *Sovereign Borders*) veicola un “semplice messaggio” (come egli lo definisce) per chi pensasse di raggiungere, senza regolare permesso, il suo Paese: «Se entrate illegalmente in Australia a bordo di una nave non farete mai di questo Paese la vostra casa».

È da ritenere che il Ministro Salvini si riferisse ai contenuti della legislazione australiana in tema di immigrazioni e all'operato delle forze armate in quel Paese. In queste brevi note, però, non si svolgeranno riflessioni sul merito dell'indirizzo politico del Governo italiano, né dei Governi di altri Paesi. Interessa piuttosto richiamare l'attenzione sul fatto che, (quantomeno) sotto il profilo delle modalità dell'esternazione del pubblico potere, il “*no way*” non dovrebbe affatto rappresentare un modello. E questo per due ragioni: a) video come quelli del generale Campbell sarebbero da considerare tentativi di manipolazione della pubblica opinione; b) le esternazioni degli appartenenti alle forze armate devono essere in linea con il loro ruolo istituzionale. A questi due punti sono dedicati i paragrafi successivi; seguono alcuni cenni conclusivi sulla forza politica delle esternazioni dei funzionari della pubblica amministrazione e sui rapporti tra questi ultimi ed il Governo.

Come ovvio, non c'è pretesa alcuna di esaustività: l'obiettivo di chi scrive è, infatti, semplicemente quello di esprimere, prendendo spunto dalla attualità, e quanto più possibile in sintesi, un punto di vista su una questione particolare.

2. Esternazioni e modello costituzionale

Il video dell'ufficiale militare può essere definito una esternazione del pubblico potere, in

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Il video è disponibile su diversi siti internet: v., tra i molti, *video.corriere.it*. Si riporta di seguito la traduzione in italiano del testo integrale delle dichiarazioni rilasciate dal generale Campbell: «È politica e pratica del Governo australiano intercettare qualsiasi nave che sta cercando di entrare illegalmente in Australia e rimuoverla in sicurezza oltre le nostre acque. Se viaggi in barca senza visto non farai casa in Australia. Le regole si applicano a tutti, famiglie, bambini, bambini non accompagnati, educati e qualificati. Non ci sono eccezioni. Non credere alle menzogne dei trafficanti di persone. Questi criminali ruberanno i tuoi soldi e metteranno a rischio la tua vita e la vita della tua famiglia, per niente. Il messaggio è semplice. Se vieni in Australia illegalmente in barca non avrai mai modo di diventare cittadino australiano».

quanto costituisce una pubblica manifestazione di pensiero imputabile ad un organo pubblico, "atipica" (nel senso di non compiutamente disciplinata dal diritto scritto), atta a concorrere alla formazione della opinione pubblica e dotata di significato istituzionale (in quanto idonea ad incidere sulla forma di Stato e sulla forma di governo)².

Poiché ogni ordinamento ha le sue peculiarità, non si svolgeranno riflessioni di carattere generale con riguardo a tutti gli ordinamenti democratici né analisi con riferimento specifico a quello australiano. La questione che si vuole affrontare, *sul piano teorico*, è invece la seguente: comportamenti comunicativi come quello tenuto dal generale Campbell, ove fossero posti in essere da un ufficiale delle forze armate italiane, sarebbero compatibili con la nostra forma di Stato e di governo?

La domanda sottintende che – secondo l'insegnamento di autorevole dottrina – la Costituzione debba costituire parametro del comportamento di quanti ricoprono una carica pubblica³. Difatti, indipendentemente dalla possibilità di sanzionare il comportamento tenuto, in democrazia non può esistere attività imputabile al potere pubblico che non debba essere conforme al diritto e alla quale non si possa ricollegare una responsabilità⁴: l'esternazione deve quindi essere esaminata anche e soprattutto nella sua rispondenza al modello costituzionale.

Per operare una valutazione seria, però, si deve aver riguardo non solo al significato letterale dell'atto, ma anche ad una serie di elementi di contesto dai quali emerge l'intenzione del comportamento tenuto. Nel nostro caso, il militare si presenta in uniforme mimetica, il tono è "duro", lo sfondo è un mare in tempesta con uno *slogan* inequivoco

2 La tematica dell'esternazione è stata raramente studiata in termini generali e sistematici (salvo errore, in Italia, propone uno studio sistematico delle esternazioni soltanto V. PIERGIGLI, *Potere di esternazione e pubbliche funzioni: una valutazione d'insieme*, in *Dir. soc.*, 3/1993, 415 ss.). Del resto, la letteratura in tema di esternazioni di singoli organi è vastissima: tra i molti, G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Arch. giur.*, 1-2/1957, 25 ss.; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss.; A. PIZZORUSSO, *Appunti per uno studio della libertà d'opinione dei funzionari: ambito soggettivo del problema*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1638 ss.; M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986, 4 ss., nonché Id., *Alcune osservazioni sul potere di esternazione del presidente della Corte costituzionale*, in AA.Vv., *La giustizia costituzionale a una svolta*, a cura di R. Romboli, Torino, 1991, 160 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.*, 7/1991, 709 ss.; G. FILIPPETTA, *Le esternazioni del Capo dello Stato tra controfirma ministeriale e "sindacato" parlamentare*, in *Giur. cost.*, 4/1992, 3218 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Note sul cosiddetto potere di esternazione del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di I. Scotto*, Roma, 1992, 153 ss.; A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 2/1992, 191 ss.; L. D'ANDREA, *La Corte commenta ... se stessa (attraverso le conferenze-stampa del suo Presidente)*, in AA.Vv., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggieri, Torino, 1994, part. 376 ss.; v. G. AZZARITI, *Il ruolo del Presidente della Corte costituzionale nella dinamica del sistema costituzionale italiano*, in AA.Vv., *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, a cura di P. Costanzo, Torino, 1996, 182 ss.; M. BUQUICCHIO, *Esternazioni e responsabilità giuridica del Presidente della Repubblica*, in *Arch. dir. cost.*, 1997, part. 59 ss.; R. D'AMBROSIO, *Il potere di esternazione del Presidente di Assemblea parlamentare*, in *Rass. parl.*, 3/1997, 682 ss.; M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.Vv., *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Bologna, 1997, 226 ss. Sia consentito, con riferimento alla definizione di esternazione proposta nel testo, rinviare per brevità ai miei *Sfera pubblica è democrazia (Note minime su opinione pubblica e libertà di manifestazione del pensiero in politica)*, in *costituzionalismo.it*, 2/2017, part. 101 ss. e *L'esternazione del pubblico potere*, in *gruppodipisa.org*, 2017, 1-11.

3 T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.Vv., *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Milano, 1985, ora in *Opere*, Milano, 2000, III, 233.

4 Del resto, neppure può darsi responsabilità senza potere (il nesso è quindi inscindibile): «Non vi può essere un potere completamente sganciato dalla responsabilità del suo detentore e, all'inverso, perché la responsabilità stessa implica a monte una capacità di autonoma determinazione» (così, esprimendo una tesi largamente accolta in dottrina, D. NOCILLA, L. CIAURRO, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 567).

(“*You will not make Australia home*”), ecc. Non si tratta di una mera espressione, ma di una asserzione, la cui funzione perlocutiva è scoraggiare chiunque dal tentare di raggiungere illegalmente l'Australia e rassicurare sulla fermezza dell'Esecutivo in proposito (il militare afferma in apertura di esternare per conto del Governo)⁵.

Può essere interessante rilevare come sia fisiologico, in molti casi, che la legittimità dell'esternazione rimanga politicamente controversa. A parere di chi scrive, però, che una esternazione come quella qui in esame possa considerarsi coerente con la Costituzione è più che dubbio. Le norme costituzionali limitano e orientano le esternazioni del pubblico potere. Queste ultime devono (riprendendo e sviluppando l'indicazione di cui all'art. 54 Cost.) essere fedeli alla Repubblica (ai valori sui quali essa si fonda), disciplinate (nel senso di contenutisticamente esatte, prive di falsità) e – per quanto adesso più rileva – onorevoli, vale a dire *congrue rispetto al ruolo ricoperto dall'organo esternante*⁶.

3. Manipolazione del consenso e congruità al ruolo della esternazione

Per quale motivo si nutrono dubbi sulla compatibilità con la Costituzione di comportamenti comunicativi come quello del generale Campbell, ove mai fossero tenuti da militari italiani?

In primo luogo, il Governo non sembra possa legittimamente “ingaggiare” un militare per pubblicizzazione il proprio indirizzo politico.

La democrazia è sempre esposta al rischio di deriva demagogica. Oggi questo rischio è tanto più concreto in relazione allo sviluppo – senza precedenti – dei mezzi di comunicazione di massa⁷. Tale sviluppo ha modificato anche il modo in cui si esprime il potere pubblico, tantoché insigne dottrina ha discusso in proposito di “videopotere”⁸. Benché lo sviluppo di *Internet* abbia determinato – per paradossale che possa sembrare – un “ritorno alla lettura”, quest'ultima rimane comunque mediata dal video⁹. Esternazioni come quelle in esame mostrano molto chiaramente come la capacità di condizionamento dei video-messaggi sia “moltiplicata” dalla loro diffusione in rete. In particolare, le esternazioni del generale Campbell si indirizzano alla sfera pubblica così da oggettivare l'idea che un certo obiettivo politico (in questo caso, fermare i flussi migratori) sia prioritario ed affermare l'efficacia e l'efficienza dell'azione del Governo in proposito. Tutto questo sarebbe fisiologico se a rendere l'esternazione fosse un organo politico, nel contesto di una sfera pubblica in grado di considerarla criticamente. La capacità di critica della sfera

5 Sulla distinzione tra funzione illocutiva e perlocutiva del comportamento comunicativo basti rinviare a J.R. SEARLE, *Atti linguistici. Saggio di filosofia del linguaggio*, trad. it. a cura di G.R. Cardona, Torino, 2009, 48 ss.

6 Come noto, tanto del primo quanto del secondo comma di questo articolo sono state offerte molte e diverse interpretazioni: v. almeno C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, 49 ss.; P. BARILE, *La libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1975, 105 ss.; G.M. LOMBARDI, *Contributo ad uno studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 153 ss.; A. CERRI, voce *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, XIV, Roma, 1989, 4 ss.; L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1984, 45 ss.; G.M. SALERNO, *Art. 54*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino, 2006, I, 1079; A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, 105 ss.

7 La prima esauriente trattazione del tema (sia pur viziata dal pessimismo della Scuola di Francoforte) si rinviene in J. HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, trad. it. a cura di A. Illuminati, F. Masini, W. Peretta, Roma-Bari, 2006, part. 209 ss.

8 G. SARTORI, *Videopolitica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2/1989, 185, dove si legge: «La videopolitica è soltanto lo specchio di un più generale *video-potere* che è il potere dell'immagine. Pertanto la videopolitica trasforma la politica nel più alto contenuto di un video-potere che sta trasformando in “uomo vedente” l'*homo sapiens* prodotto dalla cultura scritta».

9 A. GORE, *Il mondo che viene. Sei sfide per il nostro futuro*, trad. it. D. Didero, Milano, 2013, 102 ss.

pubblica è, però, messa a dura prova quando un certo tipo di dichiarazione proviene da organi che dovrebbero agire nell'interesse esclusivo della Nazione. L'idea che l'amministrazione sia asservita al Governo e alla sua politica è caratteristica dei sistemi autocratici, nei quali il sistema politico occupa (o aspira ad occupare) per intero le istituzioni pubbliche. In uno Stato democratico di diritto gli amministratori agiscono nei casi e per i fini stabiliti dal diritto oggettivo e quindi nel rispetto della Costituzione, a servizio e a garanzia degli interessi della collettività¹⁰.

In secondo luogo, un militare non può esternare legittimamente a favore o contro la politica del Governo, perché ha il dovere di essere e di apparire imparziale.

Sebbene sulle finalità politiche ciascuno possa avere idee differenti, di per sé questo genere di video non sembra appropriato al ruolo di un ufficiale militare di un Paese democratico. Ciò non in quanto un ufficiale delle forze armate non possa esternare per rappresentare nella sfera pubblica il proprio operato o quello del corpo al quale appartiene (questa attività di "rappresentanza-rappresentazione" del pubblico potere è posta in essere, del tutto fisiologicamente, da ciascun organo pubblico)¹¹; ma in quanto gli ufficiali delle forze armate, in un Paese democratico, non sono organi politici (a differenza del Governo, sono funzionari chiamati ad esercitare le loro attribuzioni secondo diritto e quindi in modo imparziale). Un ufficiale dell'esercito non è, non può essere, in democrazia, "bocca" del Governo (tantomeno *sponsor* degli orientamenti di una forza politica), non può agire come fosse un organo politico.

Che nella sfera pubblica italiana video come questi abbiano ricevuto apprezzamenti è quindi preoccupante (al netto dei contenuti) già solo per questo.

4. Conclusioni

Si sono esposte le ragioni per le quali in Italia video come quello del generale Campbell potrebbero considerarsi non in linea con la Costituzione.

Esiste il rischio che la spettacolarizzazione della attività del pubblico potere si spinga fino ad un uso strumentale – da parte di organi politici – di funzionari della pubblica amministrazione come anche quello che questi ultimi finiscano per prendere parte a dibattiti pubblici sulle questioni di interesse collettivo trascurando il proprio ruolo istituzionale.

L'esercizio delle funzioni affidate alla amministrazione non è scevro di "forza politica". Anche gli organi che le esercitano, e che sono accomunati dal dovere di essere ed apparire imparziali, sono "operatori politici". Per garantire l'esecuzione del diritto oggettivo, sono non di rado chiamati a delle valutazioni che acquistano un indubbio significato politico. E del resto, «il procedimento [amministrativo] e la sua struttura non sono politicamente neutrali. Il procedimento è anche uno strumento di controllo politico decentrato della burocrazia da parte del corpo politico»¹². L'amministrazione pubblica è certo "apparato servente", vocata a portare ad esecuzione l'impulso politico proveniente dal "vertice"¹³, ma anche chiamata ad equilibrarlo, limitarlo, contenerlo nel rispetto (del

10 Nella democrazia moderna è fondamentale che l'attività di alcuni organi sia sottratta alla logica di partito, al suo «influsso»: v. per tutti H. KELSEN, *Democrazia e cultura*, trad. it. a cura di G. Melloni, F.L. Cavazza, Bologna, 1955, 31.

11 H. HOFMANN, *Rappresentanza-Rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, trad. it. a cura di C. Tommasi, Milano, 2007, 37 ss.

12 S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*, Milano, 2010, 508.

13 In argomento, v. il fondamentale M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985, 162 ss., ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, 1996, 1843 ss.

principio di legalità e) del principio di imparzialità.

I pubblici impiegati sono dunque per Costituzione imparziali. Il principio di imparzialità non si riferisce alla mera estraneità alla determinazione dei fini e dei mezzi dell'attività politica dello Stato¹⁴, ma implica anzitutto proprio questo. Non a caso per alcuni di essi (tra cui i militari di carriera in servizio attivo) è costituzionalmente legittima persino la limitazione al diritto di iscriversi ai partiti politici (art. 98, comma III, Cost.)¹⁵. Un conto è osservare che le esternazioni dei funzionari della pubblica amministrazione non sono prive di “forza politica”, un altro è immaginare che il Governo possa servirsi della amministrazione per ragioni di “tattica” politica e di propaganda.

** Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Messina - antonio.arena@hotmail.it

14 U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996, 85 ss.

15 Di recente è stato invece dichiarato incostituzionale il divieto per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale (v. sent. n. 120 del 2018, a commento della quale S. STURNIOLO, *Una porta prima facie aperta ma in realtà ancora “socchiusa” per la Carta sociale europea*, in *forumcostituzionale.it*, 2018, part. 9). A giudizio della Corte è legittimo che i militari costituiscano associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge (ma non che aderiscano ad altre associazioni sindacali).