

Publicato il 07/01/2019

N. 00176/2019 REG.PROV.COLL.  
N. 10979/2017 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10979 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Associazione Studi giuridici sull'immigrazione, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giulia Crescini, Cristina Laura Cecchini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giulia Crescini in Roma, piazza Mazzini, 8;

*contro*

Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:

European Council On Refugees And Exiles, Commission Of Jurists - European Institutions, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentate e difese dagli avvocati Germana Cassar, Roberta Lugarà, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Flavia Volpi in Roma, via dei Due Macelli, n. 66;

Amnesty International Sezione Italiana Onlus, in persona del legale

rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Filip Bernini, con domicilio eletto ex art. 25 c.p.a. presso la segreteria del TAR Lazio in Roma, via Flaminia 189;

*per l'annullamento*

- del decreto del Direttore generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale n. 4110/47 del 28.8.2017, con cui "è autorizzato l'impegno della somma di euro 2.500.000" con i fondi stanziati dalla L. n. 232/2016, c.d. Fondo Africa, a favore del Ministero dell'Interno per la realizzazione dell'intervento denominato "Supporto tecnico del Ministero dell'interno italiano alle competenti Autorità libiche per migliorare la gestione delle frontiere e dell'immigrazione, inclusi la lotta al traffico di migranti e le attività di ricerca e soccorso";

e con motivi aggiunti

- dell'intesa tecnica tra il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale – Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie e il Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza – del 4.8.2017, conosciuta integralmente il 13.11.2017;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e del Ministero dell'Interno;

Visti gli atti di intervento;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 ottobre 2018 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. In virtù dell'art. 1 c. 621 L. n. 232/2016 è stato istituito nello stato di previsione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, un fondo (cd. Fondo Africa) con una dotazione finanziaria complessiva di 200 milioni di euro per l'anno 2017 “per interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d'importanza prioritaria per le rotte migratorie”.

In esecuzione di tale disposizione il Ministero ha emanato in data 1.2.2017 il Decreto 1002/200 quale atto di indirizzo per l'utilizzo del fondo.

1.1 Con Decreto del Direttore Generale della Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche Migratorie del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale n. 4110/47 del 28.08.2017 è stato quindi disposto, sulla base di una precedente intesa tecnica, l'impegno di risorse finanziarie al Ministero dell'Interno di 2,5 milioni di euro per le seguenti attività:

- rimessa in efficienza di quattro motovedette appartenenti all'Amministrazione Generale per la Sicurezza Costiera del Ministero dell'Interno libico;
- fornitura di pezzi di ricambio per le motovedette menzionate;
- corso di addestramento per 22 membri di equipaggio libici suddiviso in una sessione teorica e in una sessione pratica, da tenersi rispettivamente presso il centro nautico e sommozzatori della Polizia di Stato di La Spezia e presso i cantieri navali Vittoria di Biserta (Tunisia);
- copertura assicurativa e certificato di navigabilità necessari per l'impiego dei suddetti mezzi.

2. Con il ricorso in epigrafe l'Associazione studi giuridici sull'immigrazione contesta la legittimità del decreto n. 4110/17 deducendo i seguenti motivi di doglianza:

- eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento di potere, in quanto l'amministrazione finanzierebbe attività non consentite dall'art. 1, comma

621, L. n. 232/2016 e comunque favorirebbe la realizzazione di situazioni illegittime, suscettibili di tradursi nell'aggravamento delle condizioni dei migranti in Libia o nella fornitura di strumentazione militare non consentita;

- in subordine, illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 621, L. n. 232/2016, ritenendosi la disciplina positiva incompatibile sia con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 2 e 3 CEDU, in quanto contribuirebbe al mantenimento dello status quo "rendendo sempre più difficile la fuga dei migranti dalle carceri libiche dove la loro vita ed incolumità sono sempre in costante pericolo" sia con l'art. 10 Cost., per asserita lesione del diritto di asilo;
- in via di ulteriore subordine, per violazione del regolamento UE n. 44 del 16.1.2016 in tema di misure restrittive alla fornitura di materiale bellico alla Libia.

2.1 Si sono costituiti il Ministero degli Affari esteri e il Ministero dell'Interno, tramite l'Avvocatura dello Stato, eccependo l'inammissibilità del ricorso e l'infondatezza della domanda proposta.

2.2 Con ordinanza di questa Sezione n. 6587/2017 è stata respinta la domanda cautelare rilevando dubbi sull'ammissibilità del ricorso, "avuto riguardo alla carenza d'interesse eccepita dalla difesa erariale con riferimento alla natura dell'atto impugnato, esecutivo dell'intesa tecnica del 4.8.2017".

Con detta intesa, prodromica al decreto impugnato in via principale, il Ministero dell'Interno italiano ha convenuto con il Ministero degli Affari Esteri un finanziamento di 2,5 milioni di euro a valere sul Fondo Africa per finanziare le specificate attività di cooperazione.

Con motivi aggiunti, l'associazione, ottenuta copia dell'intesa tecnica in data 13 novembre 2017, rivolge verso il citato atto censure analoghe a quelle proposte in via principale ribadendo l'illegittimità dell'attività ministeriale.

2.3 Con ordinanza (n. 930/2018) questo Tribunale ha nuovamente respinto la domanda cautelare evidenziando dubbi sull'ammissibilità del ricorso in punto di legittimazione attiva ed interesse a ricorrere.

2.4 L'ordinanza cautelare è stata riformata in appello (ordinanza Cons. Stato n. 1959/2018) - ai soli fini di una sollecita fissazione del merito a breve - rilevando che “si registrano nella giurisprudenza di questo Consiglio decisioni favorevoli all'appellante quanto al paventato difetto di legittimazione attiva (cfr. Cons. St., Sez. III, n. 4487/2016) e che l'odierno gravame, appare ad una sommaria delibazione, ammissibile in relazione al tema dell'autonoma lesività dell'intesa tecnica rispetto all'atto d'indirizzo”.

2.5 Si sono costituite *ad adiuvandum* le associazioni European Council On Refugees And Exiles, Commission Of Jurists - European Institutions e Amnesty International - Sezione Italiana Onlus, quali enti aventi come scopo statutario la tutela dei diritti umani e la protezione dei migranti e richiedenti asilo.

3. All'udienza pubblica del 10 ottobre 2018 il ricorso è stato trattenuto per la definizione.

Il ricorso deve essere respinto.

Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità dedotte dalle amministrazioni resistenti.

3.1 Si oppone in primo luogo che gli atti impugnati sarebbero riconducibili alla categoria dell'atto politico, come tale non sindacabile ai sensi dell'art. 7 c.p.a. (“Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico”).

L'eccezione non è fondata.

Per orientamento consolidato, la qualificazione di un atto come politico è condizionata alla compresenza di due requisiti: il primo a carattere soggettivo, consistente nel promanare l'atto da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello; il secondo a carattere oggettivo, consistente nell'essere l'atto libero nei fini perché riconducibile alle “supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri” (cfr. da ultimo Consiglio di Stato n. 808/2016).

Ritiene il Collegio che tali requisiti debbano essere oggetto di uno scrutinio rigoroso in quanto dalla qualifica di un atto come politico deriva la dichiarazione di difetto assoluto di giurisdizione e dunque l'impossibilità di dare seguito alla domanda di tutela proposta dal privato,

Se infatti, in ragione del principio di separazione dei poteri, va riconosciuta una sfera di insindacabilità delle decisioni politiche in sede giurisdizionale, i limiti di tale immunità, tenuto conto del principio di effettività della tutela giurisdizionale, devono essere individuati in maniera rigorosa al fine di evitare la creazione di indebiti vuoti di tutela giudiziale che possano porsi in contrasto con i valori costituzionali stabiliti dall'art. 24 e dall'art. 113 della Costituzione.

Come infatti ha osservato la Corte Costituzionale quando sono individuati specifici canoni di legalità, ad essi la politica deve comunque attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto; ciò in quanto ove "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" (Corte Cost. 81/2012).

Nel caso di specie gli atti impugnati non possono ritenersi liberi nel fine posto che, come emergerà chiaramente dall'esame dei motivi di impugnativa, il legislatore ha indicato in maniera espressa l'ambito dell'intervento contestato, sia pure lasciando un ampio margine di discrezionalità all'amministrazione nell'attuazione delle finalità indicate.

Se infatti è indubbio, come sostiene l'Avvocatura, che l'intervento oggetto di impugnativa rientra nell'ambito della strategia nazionale in materia migratoria, ciò non esclude che il Ministero debba utilizzare le risorse assegnate nei termini e nei limiti indicati da legislatore, limiti sindacabili - per le ragioni già esposte - in sede giudiziale.

3.2 Viene poi eccepita la carenza di legittimazione in capo all'associazione ricorrente.

L'eccezione non ha pregio.

La legittimazione ad agire per la tutela di interessi collettivi può rinvenirsi in capo ad un'associazione quando si deduce la violazione di norme poste a tutela della categoria stessa per la cui difesa l'associazione è stata costituita, oppure quando si tratti di perseguire comunque vantaggi giuridicamente riferibili alla categoria di cui l'associazione si fa espressamente portatrice (cfr. da ultimo Cons. Stato 3948/2018).

Nella specie l'Associazione studi giuridici sull'immigrazione, ente iscritto dal 2007 nel registro di cui all'art. 6 del D.lgs 21/2003 tra le associazioni "che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni", annovera in maniera espressa tra le finalità statutarie la tutela della persona migrante, immigrata e dello straniero sotto diverse prospettive; l'art. 5 dello Statuto prevede infatti che scopo associativo è, tra l'altro, quello di "promuovere l'informazione, la documentazione e lo studio dei problemi, di carattere giuridico, attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano, alla tutela contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia"; l'art. 6, quale corollario di tale proposito associativo, prevede espressamente la facoltà di promuovere giudizi o di resistere, tra l'altro, "per l'affermazione e la tutela dei diritti e degli interessi dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), per le finalità di cui all'articolo che precede"

In ragione di quanto esposto - tenuto anche conto del precedente richiamato nella ordinanza cautelare del Consiglio di Stato - il Collegio riconosce la legittimazione attiva della ricorrente.

3.3 Viene poi eccepita la carenza di interesse all'impugnativa posto che gli atti impugnati rappresenterebbero la fase meramente esecutiva di una precedente determinazione rappresentata dal citato atto di indirizzo del Ministro degli

affari esteri per l'utilizzo del fondo "Africa" (Decreto n. 1002/200 del 1.2.2017).

Con tale atto, in esecuzione della disposizione di legge istitutiva del fondo, sono state individuate le varie misure e progetti finanziabili (tra cui interventi di protezioni minori e persone vulnerabili, programmi di formazione per autorità di frontiera, fornitura equipaggiamenti e strumentazioni per la prevenzione e il controllo dei flussi migratori, programma di accoglienza e assistenza a migranti e rifugiati, rimpatri volontari, campagne informative) e i paesi da sostenere in via prioritaria (Libia, Tunisia, Niger).

L'avvocatura deduce dunque che l'omessa impugnativa dell'atto presupposto priverebbe di effetti utili la contestazione dei successivi atti applicativi e dipendenti e sarebbe inammissibile per carenza di interesse.

L'eccezione non ha pregio.

Secondo l'indirizzo prevalente, da cui non vi è ragione di discostarsi, il cd. "atto di indirizzo" è generalmente inidoneo a modificare, in via immediata, la situazione giuridica dei destinatari finali, ponendo soltanto dei vincoli all'organo competente a provvedere, senz'altro rilevanti in ordine alla valutazione giudiziale del successivo esercizio del potere, ma - di norma - non tali da produrre lesioni dirette per le quali possa predicarsi l'onere dell'immediata impugnazione.

Nel caso di specie l'atto di indirizzo ha evidentemente una valenza programmatica che si traduce nell'indicazione di obiettivi, priorità, criteri all'attività, al fine di orientare l'azione degli uffici, ma non produce effetti giuridici direttamente lesivi.

Ciò in quanto il pregiudizio lamentato si concretizza solo nel momento in cui l'intesa tecnica e l'impegno di spesa - ovvero gli atti effettivamente impugnati - definiscono l'intervento finanziato nei termini descritti (ausilio all'apparato libico per il controllo delle rotte migratorie); d'altra parte tale pregiudizio non si sarebbe verificato ove l'amministrazione avesse scelto, tra quelli contemplati



dall'atto di indirizzo, un impiego alternativo per tipologia e paese di destinazione.

L'impugnativa è dunque ammissibile in quanto ritualmente rivolta avverso gli atti concretamente lesivi.

3.4 Deve essere infine disattesa l'eccezione relativa all'inammissibilità degli interventi *ad adiuvandum* per assenza di una posizione collegata o dipendente da quella fatta valere dalla ricorrente principale.

Nel caso di specie infatti il Collegio ritiene di dover far riferimento all'indirizzo giurisprudenziale richiamato dalle stesse associazioni intervenienti secondo cui alla luce della formulazione dell'art. 28 Cod. proc. amm., anche dopo la scadenza del termine di decadenza, può essere ammesso un intervento adesivo dipendente del cointeressato, "almeno laddove egli sia destinatario di atti ad effetti non frazionabili, il che si verifica appunto quanto l'annullamento del provvedimento non può che operare nei confronti di tutti i destinatari.". Nel caso di specie può dunque essere ammesso l'intervento delle associazioni richiamate avendo il giudizio ad oggetto atti dagli effetti chiaramente inscindibili.

4. Nel merito il ricorso è infondato.

L'esame delle censure contenute nel ricorso introduttivo può essere fatto congiuntamente con quelle contenute nei motivi aggiunti, avendo l'associazione ricorrente sostanzialmente replicato con questi ultimi le doglianze proposte in via principale.

4.1 Con il primo motivo (del ricorso principale e dei motivi aggiunti) la ricorrente deduce che l'intesa tecnica tra il MAECI e il Ministero dell'Interno, considerata congiuntamente al Decreto 4110/47, sia illegittima sotto il profilo dello sviamento di potere in quanto assunta per scopi diversi da quelli previsti dalla disposizione legislativa.

Il motivo è infondato.

L'intesa tecnica all'art. 1 comma 2 prevede che l'obiettivo del finanziamento, è rafforzare "l'assistenza tecnica alle autorità della Libia per intensificare la lotta

contro il traffico di migranti nel Mar Mediterraneo”. In linea con tale affermazione, nel Decreto 4110/47 viene ribadita tale finalità, tenuto dell’importanza prioritaria che la Libia riveste per le politiche migratorie e la gestione dei flussi migratori.

In ragione di tale scopo viene dunque finanziato il piano di supporto tecnico, come già descritto in dettaglio, e tradotto nella rimessa in efficienza di quattro motovedette, nella fornitura di materiale e in un piano di formazione per gli equipaggi.

Tale programma non appare estraneo all’interesse pubblico promosso dalla norma di legge (art. 1, comma 621 L. 232/2016) la quale prevede “interventi straordinari volti a rilanciare il dialogo e la cooperazione con i Paesi africani d’importanza prioritaria per le rotte migratorie”.

Nel caso di specie, conformemente alla previsione di legge l’amministrazione individua un programma di “cooperazione” con un paese africano, la Libia appunto, pacificamente interessato dalle rotte migratorie.

Il ministero individua il campo di cooperazione nell’ambito del controllo delle rotte migratorie attraverso un progetto che grazie alla formazione del personale libico e alla fornitura di sostegno tecnico mira a restaurare standard minimi di legalità in una zona caratterizzata da gravi problematiche di ordine pubblico e interessata da molteplici traffici criminali.

La scelta non appare dunque estranea alla finalità della previsione così come formulata; né possono essere condivise le doglianze della ricorrente volte promuovere, in sostituzione di quello approvato, altri tipi di interventi di natura assistenziale e umanitaria.

Se infatti, come già evidenziato, la scelta di attivare questa tipologia di intervento e non una diversa appare in astratto sindacabile in quanto non “politica”, la stessa è connotata da ampia discrezionalità e, quindi, non censurabile, salvo che non risulti inficiata da errori di fatto o da abnormi illogicità, incoerenti con le finalità dettate dalla legge.

Ebbene, in assenza di macroscopici indizi di arbitrarietà, illogicità o travisamento fattuale, non ravvisabili nel caso di specie, la censura si sostanzia nella prospettazione di valutazioni che non possono essere accreditate dal giudice amministrativo in alternativa a quelle svolte dall'Amministrazione, senza che ne derivi un indebito sconfinamento nel merito discrezionale, giurisdizionalmente insindacabile, delle scelte in materia di cooperazione internazionale.

La ricorrente denuncia poi, a sostegno dell'illegittimità degli atti impugnati, la grave situazione umanitaria che nel Nord Africa e nel Mediterraneo concerne i migranti sotto il profilo del rispetto dei diritti umani.

Al riguardo il Collegio ritiene che occorre infatti distinguere l'oggetto e l'effetto degli atti amministrativi contestati dal contesto di riferimento, al fine di evitare che facciano ingresso nel giudizio valutazioni e circostanze estranee al *petitum* processuale.

Se infatti è notorio che il fenomeno migratorio di massa che muove dall'Africa verso l'Europa è caratterizzato da condizioni gravi e talvolta disumane (in questo senso la copiosa allegazione della ricorrente e delle intervenienti conferma un dato pacifico) nel caso di specie l'amministrazione italiana si è limitata a promuovere un'iniziativa di supporto finalizzata ad un maggiore controllo delle rotte migratorie del mediterraneo, da realizzarsi attraverso la cooperazione con l'unico interlocutore possibile ovvero l'entità sovrana, cioè lo stato libico, che ha, in virtù dei principi di diritto internazionale, il controllo diretto ed esclusivo sulle proprie acque territoriali e sulle coste africane da cui partono l'illecito traffico di migranti e attività criminose di vario genere.

Non appaiono dunque sempre pertinenti al giudizio le deduzioni della ricorrente in tema di flussi migratori in quanto volte a richiamare condizioni generali ed episodi specifici che non appaiono avere una connessione diretta con l'intervento ministeriale, oggetto di contestazione.

L'intervento finanziato non appare infatti in contrasto con le finalità del fondo "Africa" posto che un potenziamento dell'apparato pubblico libico messo in crisi dalla guerra civile (cd. "capacity building" ovvero rafforzamento delle capacità istituzionali) in collaborazione con gli apparati nazionali e le forze di polizia italiane presumibilmente può contribuire a reprimere i traffici illeciti e il caos istituzionale che è uno dei fattori principali dell'emergenza umanitaria.

Tale intervento peraltro appare come la naturale esecuzione del *memorandum of understanding* Italia-Libia del febbraio 2017 che include tra gli obiettivi il rafforzamento della capacità dell'apparato libico preposto al controllo delle frontiere marittime, obiettivo ribadito anche in sede europea (v. Dichiarazione di Malta dei Capi di Stato e di Governo del 3.2.2017, Piano d'azione UE contro il traffico di migranti 2015-2020 stilato della Commissione europea e ora il Piano di azione della Commissione pubblicato il 4.7.2017).

Non può quindi ritenersi che il supporto fornito vada ad alimentare o sostenere pratiche contrarie al diritto internazionale posto che l'intervento dello Stato italiano mira proprio ad evitare il consolidamento o la diffusione di tali pratiche e la repressione dei traffici criminali, traffici che non possono che prosperare in mancanza di controllo da parte dell'autorità pubblica, libica o italiana, ciascuna necessariamente operante nell'ambito della propria sovranità.

Peraltro l'intervento nella parte in cui mira ad assicurare una maggiore collaborazione tra le strutture italiane e libiche, riconosce la necessità formativa degli equipaggi (nella specie un corso di addestramento) allo scopo di allineare le pratiche e le azioni concrete delle autorità libiche a quelle dei paesi europei.

Anche per questa ragione non appare conferente il richiamo ad episodi più o meno diffusi in cui le autorità libiche hanno tenuto comportamenti non in linea con la Convenzione europea dei diritti umani. A prescindere dall'effettiva dimostrazione di tali comportamenti, appare verosimile che una

maggior cooperazione dell'Italia e per suo tramite dell'intera Unione Europea nel controllo dei flussi contribuisca, per quanto possibile, ad orientare l'operato delle forze libiche verso comportamenti conformi alla detta Convenzione, la quale peraltro nell'Intesa Tecnica è espressamente richiamata quale principio regolatore (art. 5 dell'Intesa "le attività finanziate si svolgono nel pieno rispetto dei diritti umani e degli obblighi che discendono dal diritto internazionale e in particolar modo dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo").

E' dunque un assunto puramente presuntivo e indimostrato quello secondo il quale il supporto italiano alle forze libiche sarebbe quasi certamente destinato a rafforzare comportamenti e azioni costituenti illecito internazionale; l'intervento italiano infatti presenta l'opposto scopo di instaurare pratiche rispettose del diritto internazionale nelle operazioni di controllo delle frontiere e nell'attività di ricerca nelle acque prospicienti le coste.

Peraltro l'attuazione del detto programma non può neanche ritenersi impedita dalla circostanza dedotta dalla ricorrente e dalle associazioni intervenienti secondo cui nel territorio libico sono instaurate pratiche contrarie ai precetti internazionali (in primis nei cd. centri di detenzione di migranti).

Ferma infatti la necessità, pacifica, di conformarsi al rispetto dei detti principi, nel caso di specie le suddette pratiche sono collocate in contesti estranei sia alla sovranità italiana che all'ambito del programma finanziato, in aree dove l'amministrazione italiana non esercita alcun controllo effettivo e in contesti indipendenti dall'effettiva capacità dell'amministrazione libica di controllare il traffico illecito sulle rotte migratorie; la denuncia di tali pratiche non impedisce dunque allo Stato italiano di instaurare, nel rispetto dei principi di diritto internazionale, misure di cooperazione con Stati del Nord Africa volte al potenziamento delle funzioni di controllo della navigazione nel Mediterraneo.

Dovendo dunque valutare la censura proposta, secondo la funzione svolta dagli atti impugnati, essa risulta infondata posto che il programma di

cooperazione viene realizzato secondo le finalità stabilite dal citato art. 1 L. 232/2016; ricorre peraltro, per orientamento consolidato, il vizio di sviamento di potere solo quando il pubblico potere viene esercitato per finalità diverse da quelle enunciate dal legislatore ovvero quando l'atto posto in essere sia stato determinato da un interesse diverso da quello pubblico; la relativa censura deve essere "supportata da precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dare conto delle divergenze dell'atto dalla sua tipica funzione istituzionale, non bastando mere supposizioni od indizi, che non si traducano nella dimostrazione dell'illegittima finalità perseguita in concreto" dall'amministrazione (cfr. ex multis Cons. Stato n. 3401/2018).

Non ha poi fondamento la doglianza della parte ricorrente secondo la quale il programma di cooperazione prevedrebbe la fornitura di materiale bellico in violazione della normativa nazionale e internazionale.

In primo luogo, come risulta dagli stessi atti impugnati, le motovedette appartengono già allo Stato libico e il programma contestato si limita alla "rimessa in efficienza" e alla fornitura di pezzi di ricambio e strumentazione tecnica.

In secondo luogo l'organo destinatario è l'amministrazione libica per la Sicurezza Costiera del Ministero dell'Interno libico, la quale, secondo le deduzioni dell'avvocatura non puntualmente contestate, rappresenta una amministrazione civile e non militare, con un ambito di operatività ristretto nelle 12 miglia marittime dalla linea di base, corrispondenti alle acque territoriali libiche.

4.2 Con il secondo motivo di impugnativa la ricorrente denuncia l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 621, L. n. 232/2016, ritenendo la disciplina positiva incompatibile sia con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 2 e 3 CEDU, consentendo la disciplina di contribuire al mantenimento dello status quo "rendendo sempre più difficile la fuga dei migranti dalle carceri libiche dove la loro vita ed incolumità sono sempre in

costante pericolo” sia con l’art. 10 Cost., per asserita lesione del diritto di asilo.

La questione di costituzionalità sottoposta è manifestamente infondata.

Oltre a richiamare quanto già esposto sull’ambito effettivo del programma ministeriale, si osserva che l’individuazione da parte del legislatore dei fini per la destinazione del Fondo Africa non è legata alle procedure di concessione del diritto di asilo in Italia; presupposto per la concessione dell’asilo è infatti la presenza dello straniero nel territorio italiano o alla frontiera mentre l’intervento in oggetto mira a rafforzare il controllo libico delle proprie acque territoriali al fine di ostacolare il traffico illegale.

La previsione costituzionale non impedisce infatti all’amministrazione italiana di promuovere e favorire anche sul piano internazionale l’immigrazione regolare (realizzate nel caso libico anche attraverso i cd. corridoi umanitari per i quali viene garantito il diritto d’asilo e regolato, secondo un principio di legalità, l’arrivo di profughi nel territorio nazionale) e, nel contempo, contrastare le forme criminali di sfruttamento dell’immigrazione illegale.

Lo stesso può dirsi per la presunta violazione della CEDU, atteso che, alla luce di quanto già esposto, la norma non legittima in alcun modo la violazione della Carta, al cui rispetto fanno peraltro riferimento gli atti attuativi adottati dal Ministero degli affari esteri.

4.3 Con il terzo motivo - contenuto sia nel ricorso principale che nei motivi aggiunti – si denuncia la violazione del regolamento UE n. 44 del 16.1.2016 adottato sulla base della decisione del Consiglio Europeo 2015/1333 in materia di misure restrittive nei confronti della Libia.

Il motivo è infondato.

Il divieto stabilito dal regolamento europeo concerne la fornitura e l’assistenza in campo militare mentre - come già evidenziato - le motovedette e l’assistenza prestata riguardano corpi civili per scopi non bellici; il programma in questione rimane fuori dal campo di applicazione delle restrizioni di diritto europeo.

Peraltro lo stesso regolamento europeo 44/2016 stabilisce una deroga (art. 3, comma 2) relativamente “alla fornitura di assistenza tecnica, finanziamenti o assistenza finanziaria pertinenti a materiale militare non letale destinato esclusivamente alla sicurezza o all'assistenza al disarmo al governo libico”, fattispecie in cui può farsi rientrare l'intervento ministeriale per cui è causa.

5. In conclusione, considerata l'infondatezza delle censure avanzate nel ricorso, il ricorso deve essere rigettato.

5.1 Sussistono giusti motivi, data la novità della questione per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come integrato da motivi aggiunti, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 ottobre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Antonino Masaracchia, Consigliere

Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Luca De Gennaro**

**IL PRESIDENTE**  
**Giampiero Lo Presti**

IL SEGRETARIO