GIUSTIZIA INSIEME

Diritti Umani

# La sicurezza non è una zona franca

## Il sindacato del giudice tra discrezionalità amministrativa ed esercizio sproporzionato del potere

di Lucio Scotti

15 gennaio 2026

---

La vicenda dell'imam Mohamed Shahin, al di là della sua esposizione mediatica e delle letture politiche che l'hanno accompagnata, costituisce un banco di prova particolarmente significativo per misurare la tenuta dei principi dello Stato di diritto nei settori a più alta discrezionalità amministrativa. Essa consente, in particolare, di interrogarsi sul rapporto tra poteri di prevenzione, tutela anticipata della sicurezza e limiti giuridici all'esercizio dell'autorità esecutiva.

Il decreto di espulsione adottato dal Ministro dell'interno si colloca, sul piano normativo, nell'alveo dell'art. 13 del d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo unico sull'immigrazione) e dell'art. 3 del d.l. n. 144 del 2005, che consente l'allontanamento dello straniero per ragioni di prevenzione del terrorismo o di tutela della sicurezza dello Stato. In entrambi i casi si tratta di strumenti che attribuiscono all'autorità esecutiva un potere incisivo, giustificato dalla rilevanza dell'interesse pubblico coinvolto, ma non per questo sottratto ai vincoli costituzionali e convenzionali che presidiano la compressione dei diritti fondamentali.

Il provvedimento di trattenimento nel Centro di permanenza per i rimpatri è stato sottoposto a scrutinio giurisdizionale da parte della *Corte d'appello di Torino, sezione protezione internazionale*, che con ordinanza ha disposto la *cessazione del trattenimento*, ritenendo insussistenti i presupposti di legge per la prosecuzione della misura. Come chiarito in un

comunicato ufficiale della presidente reggente dell'ufficio, la decisione si fonda su *"elementi nuovi" introdotti dalle difese*, tra i quali l'andamento di due procedimenti penali pendenti presso la Procura di Torino, *uno dei quali già archiviato con la motivazione che le dichiarazioni dell'imam, pur espressive di posizioni radicali e fortemente critiche, rientravano nell'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero, risultando pienamente lecite e non configurando alcuna fattispecie penalmente rilevante.* Quanto al secondo procedimento, relativo a un blocco stradale durante una manifestazione, dagli atti è emersa *una condotta priva di violenza o di altri indicatori di concreta e attuale pericolosità*, essendo l'interessato *meramente presente insieme a numerosi altri manifestanti*. Resta evidentemente ferma l'autonomia del piano penale, rimesso alle valutazioni della magistratura competente, che esula dal perimetro del presente contributo.

La Corte ha inoltre valorizzato il carattere *isolato e risalente nel tempo* di alcuni contatti dell'imam con soggetti sospettati di simpatie jihadiste, evidenziando come tali circostanze fossero state *ampiamente spiegate e giustificate* nel corso del procedimento di convalida e non potessero, da sole, fondare un giudizio di pericolosità attuale. Su questa base, il giudice ha concluso che *"non vi sono ulteriori elementi di fatto idonei a formulare un giudizio di pericolosità" ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 142 del 2015*, tali da giustificare il protrarsi del trattenimento.

Successivamente alla decisione della Corte d'appello di Torino, la Corte di cassazione, accogliendo il ricorso dell'Avvocatura dello Stato, ha annullato con rinvio l'ordinanza che aveva disposto la cessazione del trattenimento dell'imam Mohamed Shahin.

La decisione della Suprema Corte assume particolare rilievo sotto un profilo strettamente processuale, che non è meramente formale ma sostanziale: il rispetto del principio del contraddittorio. L'annullamento dell'ordinanza della Corte d'appello di Torino non è infatti intervenuto per una divergenza sul merito della valutazione di pericolosità, bensì per la violazione delle garanzie del giusto processo, avendo il giudice di merito fondato la decisione anche su una memoria difensiva depositata *a ridosso della decisione, senza che alle Amministrazioni fosse stato consentito replicare*.

L'annullamento non ha tuttavia comportato il ripristino automatico della misura espulsiva o del trattenimento, sicché l'interessato permane in libertà; la decisione ha tuttavia rimesso al giudice del rinvio un nuovo esame del caso alla luce dei criteri indicati dalla Suprema Corte.

La vicenda resta dunque aperta sul piano processuale, ma già in questa fase evidenzia la centralità del controllo giurisdizionale quale presidio di legalità sostanziale e non meramente formale.

Il punto centrale, infatti, non riguarda la competenza del Ministro dell'interno, pacificamente riconosciuta dall'ordinamento, né la legittimità in astratto del ricorso a strumenti di prevenzione per ragioni di sicurezza. *Il decreto ministeriale di espulsione non è un atto politico in senso stretto, insindacabile per definizione, bensì un atto amministrativo ad alta discrezionalità, che incide direttamente su posizioni giuridiche fondamentali della persona e che, come tale, deve rispettare i canoni della motivazione, della ragionevolezza e della proporzionalità.* Secondo un'impostazione ormai consolidata nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, la discrezionalità amministrativa, anche quando ampia e funzionalmente orientata alla tutela di interessi primari, non si risolve mai in arbitrio, ma richiede un controllo particolarmente rigoroso sulla correttezza del procedimento e sulla coerenza della decisione finale. In questo quadro, *il punto non è se il giudice abbia sostituito la propria valutazione a quella del Ministro, ma se abbia impedito che la discrezionalità si trasformasse in un esercizio sproporzionato del potere, ossia svincolato da un effettivo controllo di legalità.*

Il sindacato giurisdizionale che ne consegue non si traduce in una valutazione dell'opportunità politica della misura, ma nella verifica che essa sia sorretta da *elementi fattuali specifici, attuali e verificabili,* e che il sacrificio imposto ai diritti individuali sia proporzionato rispetto al pericolo concreto che si intende prevenire. *Il principio di proporzionalità assume, in questa prospettiva, un ruolo decisivo: anche le misure adottate per ragioni di sicurezza devono essere idonee rispetto allo scopo perseguito, necessarie nel senso di non sostituibili con strumenti meno afflittivi e proporzionate in senso stretto, cioè tali da realizzare un corretto bilanciamento tra l'interesse pubblico e il sacrificio imposto ai diritti individuali.* In tale ottica, la necessarietà dell'espulsione avrebbe dovuto essere apprezzata anche alla luce della praticabilità di misure alternative meno invasive – quali obblighi di presentazione, controlli amministrativi mirati o altre forme di vigilanza – potenzialmente idonee a presidiare le esigenze di sicurezza senza incidere in modo così radicale sulla libertà personale e sulla vita privata dell'interessato. Quando la pericolosità attribuita allo straniero resta su un piano ipotetico o generico, quando si fonda su valutazioni di contesto non attualizzate o su informative non traducibili in fatti specifici, *l'idoneità stessa dell'espulsione come strumento di prevenzione risulta giuridicamente indimostrata*, e la scelta amministrativa rischia di apparire come un automatismo piuttosto che come l'esito di un'istruttoria ponderata.

Sotto questo profilo, l'espulsione e il trattenimento non possono essere considerati misure amministrative neutrali. Essi incidono sulla libertà personale e sull'autodeterminazione dell'individuo, producendo effetti rilevanti sulla vita privata e familiare. L'art. 13 della Costituzione esige che ogni compressione della libertà personale sia assistita da una base legale

chiara e da un controllo giurisdizionale effettivo; gli artt. 2 e 3 impongono che il sacrificio dei diritti fondamentali non sia sproporzionato rispetto al pericolo concreto. In questo senso, il giudice non svolge un ruolo di contrapposizione all'amministrazione, ma una funzione di garanzia che ne legittima l'azione, impedendo che l'ampiezza del potere discrezionale si traduca in assenza di limiti.

*È proprio sul terreno dell'istruttoria e della motivazione che questi provvedimenti rivelano spesso il loro punto di maggiore fragilità. Il controllo del giudice non riguarda l'opportunità politica della decisione, ma la verifica che l'amministrazione abbia effettivamente svolto un accertamento concreto, attuale e verificabile, e che la motivazione non si risolva in formule stereotipate come il generico richiamo alla "sicurezza nazionale".* Una motivazione meramente assertiva, o affidata a formule standardizzate, rischia infatti di integrare un vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria o per illogicità manifesta. Una eventuale motivazione *per relationem* a fonti riservate o non conoscibili può ritenersi compatibile con il sistema delle garanzie solo nella misura in cui consenta al giudice di esercitare un controllo reale e non meramente formale; diversamente, si rischia di svuotare di contenuto il diritto a un ricorso effettivo, garantito non solo dall'ordinamento interno, ma anche dall'art. 13 CEDU.

In tale quadro si colloca anche il tema, spesso trascurato, della *riedizione del potere amministrativo* dopo l'intervento del giudice. *L'annullamento o la caducazione degli effetti di un provvedimento non consuma in astratto il potere dell'amministrazione, ma ne conforma l'esercizio successivo.* Ne consegue che l'eventuale adozione di un nuovo decreto espulsivo non è preclusa in linea di principio, ma risulta vincolata agli accertamenti compiuti in sede giurisdizionale. *La riedizione del potere non può dunque tradursi in una surrettizia riproposizione dell'atto già scrutinato: in assenza di elementi nuovi, specifici e attuali, essa si tradurrebbe in un'elusione del controllo giudiziario e nella violazione dei principi di legalità, proporzionalità e buona amministrazione.*

Il riferimento alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo rafforza ulteriormente questa conclusione. L'art. 8 CEDU, in tema di vita privata e familiare, e il già citato art. 13, che garantisce il diritto a un ricorso effettivo, richiedono che la persona colpita da una misura espulsiva possa beneficiare di un controllo giurisdizionale reale e non meramente formale. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo esige che il giudice nazionale sia posto in condizione di svolgere un effettivo bilanciamento tra esigenze di sicurezza e tutela dei diritti, evitando che il richiamo alla sicurezza nazionale si traduca in una formula sottratta a ogni verifica.

Letta in questa chiave, la vicenda processuale rappresenta l'espressione fisiologica del sistema dei pesi e contrappesi proprio dello Stato costituzionale di diritto. La semplificazione del discorso pubblico in materia di sicurezza rischia, al contrario, di oscurare la distinzione tra il piano politico e quello giuridico, alimentando l'idea di un potere sottratto a ogni limite. Anche nei settori a massima discrezionalità amministrativa, il diritto non arretra, ma impone forme e controlli, affinché la sicurezza non si trasformi in una zona franca sottratta alla legalità. Il caso Shahin mostra così come il ruolo del giudice non sia quello di ostacolare la tutela dell'ordine pubblico, ma di garantire che l'esercizio del potere rimanga ancorato a fatti concreti e a valutazioni proporzionate, nel rispetto della Costituzione e delle fonti sovranazionali. Quando la sicurezza diventa impermeabile al controllo giurisdizionale, non si rafforza lo Stato, ma se ne indebolisce la legittimazione. È una lezione che riguarda il diritto prima ancora che la politica, e che richiama l'esigenza di un confronto istituzionale più sobrio, nel quale sicurezza e diritti non siano concepiti come valori antagonisti, ma come esigenze da comporre all'interno dello stesso orizzonte di legalità.