



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

La Corte di Appello di Bari, prima sezione civile, composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Mitola Presidente

dott. Salvatore Grillo Consigliere

dott. Vittorio Gaeta Consigliere rel.

ha pronunciato nel procedimento n. 1972/2017 R.G. la seguente

SENTENZA

sull'appello avverso la sentenza del Tribunale di Bari nr. 4089/17 del 31.7-10.8.2017,
proposto da:

Ministero dell'Interno, Prefettura di Bari e Presidenza del Consiglio dei Ministri
(Avv.ra Distrettuale dello Stato)

APPELLANTI

nei confronti di

1-2) **Paccione Luigi e Carlucci Alessio** (avv. Luigi Paccione)

3) **Comune di Bari** (avv. Alessandra Baldi)

APPELLATI e APPELLANTI INCIDENTALI

nonché

4) **Regione Puglia** (avv. Mariangela Rosato)

APPELLATA

nonché

5) **Città Metropolitana di Bari**

APPELLATA CONTUMACE

CONCLUSIONI DELLE PARTI: come precisate con note anteriori all'udienza in forma
cartolare dell'1.7.2020.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con ricorso depositato il 20.1.2011, i cittadini baresi Luigi Paccione e Alessio
Carlucci, attori popolari quali sostituti del Comune e della Provincia di Bari, chiesero
accertamento tecnico preventivo (ATP) sullo stato del “Centro di identificazione ed
espulsione” (CIE) di Bari Palese, definito luogo di detenzione, o comunque di restrizione
della libertà di circolazione, con trattamenti inumani e degradanti.



Con ordinanza 2-3.3.2011, resa in procedimento nr. 599/11 R.G., il presidente del Tribunale di Bari dispose ATP onde verificare se agli stranieri trattenuti nel CIE fossero garantite la dovuta assistenza e dignità, e in caso negativo individuare gli interventi necessari per eliminare le criticità.

Con relazione depositata il 29.6.2011, esclusa la natura carceraria della struttura, che pur prevedeva restrizione della libertà personale degli ospiti e vigilanza di corpi armati dello Stato, il CTU suggerì interventi di adeguamento alle Linee guida per la progettazione dei CIE, redatte nel 2009 dagli uffici del Ministero dell'Interno.

2. Con citazione notificata il 26.3.2012, gli attori popolari Paccione e Carlucci convennero in giudizio il Ministero dell'Interno, la Prefettura di Bari, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), il Comune di Bari e la Provincia (ora Città Metropolitana) di Bari perché: **A)** venissero accertati:

- il carattere detentivo della struttura CIE;
- la non vincolatività e la disapplicabilità delle Linee guida per la loro progettazione;
- la lesione dei diritti fondamentali degli stranieri trattenuti;
- la violazione degli stessi standard minimi di trattamento, individuati dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale, previsti per i detenuti nelle carceri;

e perché: **B)** venissero conseguentemente ordinati:

- la chiusura del CIE, o in subordine la condanna di Ministero, Prefettura e PCM ad eseguire le opere individuate in sede di ATP, onde garantire la dignità delle persone;
- la condanna dei medesimi convenuti a risarcire al Comune e alla Provincia sia il danno da violazione dei diritti umani all'interno del CIE, sia il danno subito quali enti esponenziali delle comunità ivi insediate.

Evidenziavano che, differentemente da quanto ritenuto in sede di ATP, l'idoneità del CIE a ledere i diritti fondamentali degli stranieri non andava valutata alla stregua delle Linee guida, prive di valore normativo, che non potevano vanificare i diritti inviolabili dei singoli tutelati anche dall'art. 13 Cost., che pure è dettato per gli accusati - a differenza degli ospiti dei CIE - di crimini.



3. Nella contumacia della Provincia, il Comune di Bari si costituì, facendo propria la domanda degli attori popolari quale ente esponenziale con poteri di gestione del territorio e di certificazione di agibilità del CIE, contro la cui localizzazione a Palese si era espresso il Consiglio comunale con delibera nr.149 del 15.11.2004.

Intervenne la Regione Puglia, aderendo alla prospettazione degli attori popolari.

4. Ministero, Prefettura e PCM si costituirono con unica comparsa, contestando la giurisdizione ordinaria, la legittimazione degli attori popolari e la legittimazione passiva di PCM. Nel merito, dedussero che la struttura non detentiva, istituita con decreto interministeriale del 21.7.1998 ai sensi dell'art. 12 l. 40/98, era affidata con regolare gara a ente privato che la gestiva in modo corretto e assicurando la dignità degli ospiti. Le criticità rilevate con l'ATP, derivanti dal mancato rispetto delle Linee guida e dai danni arrecati dai trattenuti nel corso di numerose rivolte, ben potevano essere superate attraverso i lavori suggeriti dal CTU e in corso di esecuzione, nonché dai controlli esercitati in occasione delle visite di diversi soggetti istituzionali. In ogni caso, le restrizioni attuate con i CIE atenevano non alla libertà personale ma alla libertà di circolazione degli stranieri, che andava bilanciata con l'esigenza di controllare i flussi migratori. Conclusero quindi per il rigetto della domanda.

5. Nel corso del giudizio si instaurò procedura cautelare *ex art. 700 c.p.c.*, istruita con assunzione di informatori e nuova CTU e conclusa con ordinanza 3-9.1.2014 che ordinò ai convenuti di cui al punto 4. di attuare una serie di migliorie della struttura, relative a: numero, dimensioni e manutenzione dei servizi igienici; oscuramento delle finestre e ventilazione delle stanze alloggio; dimensioni dello spazio mensa; numero di aule per attività lavorative didattiche e ricreative; segnaletica antincendio; prevenzione dell'usura dei moduli abitativi. In caso di mancata esecuzione entro 90 giorni, tutti gli stranieri trattenuti andavano trasferiti in altri CIE rispondenti ai requisiti mancanti a Bari Palese. L'attuazione del provvedimento fu oggetto di ricorso *ex art. 669-duodecies c.p.c.*, concluso con ordinanza 9.2.2015 che respinse la richiesta di chiusura del CIE ma nominò un commissario *ad acta* per la verifica dello stato dei lavori ordinati.



6. Con la sentenza in epigrafe, il Tribunale adito ritenne la giurisdizione ordinaria, la legittimazione degli attori popolari *ex art. 9 co. 1° d.lgs. 267/00* (ma non per il danno per le condizioni di vita nel CIE, risarcibile solo ai singoli stranieri interessati) e la legittimazione dei convenuti di cui al punto 4. Escluse l'interesse a richiedere sia la chiusura che la stessa esecuzione delle opere necessarie, essendo il CIE ormai chiuso dal 2016 senza che fossero noti il se e il quando dell'eventuale riapertura.

Ritenne poi, alla stregua delle CTU, che la struttura non garantisse né l'assistenza né la dignità degli stranieri ospitati, sottoposti a trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 Convenzione EDU. Benché privi di competenze sulla localizzazione del CIE, Comune e Provincia avevano subito un danno all'immagine di enti esponenziali di comunità capaci di accoglienza, consacrata nella secolare storia di dominazioni straniere e di intrecci di culture religiose e laiche, di rapporto con l'Est Europa e il Mediterraneo (simboleggiato dal culto di S. Nicola, comune con la Russia e il mondo ortodosso) e infine trasfusi nello statuto della Provincia che richiama il principio di solidarietà, e ancor più in quello del Comune, di cui si dirà in seguito.

In siffatta situazione, non aveva rilievo l'astratta questione giuridica se il CIE sia o meno una struttura detentiva ma la concreta questione di fatto se la sua inadeguata gestione avesse o meno esposto gli enti esponenziali a seri problemi di ordine pubblico e sicurezza nel territorio, alla messa in pericolo dello sviluppo turistico, al rischio di assimilazione-sineddoche con realtà di segregazione universalmente note (Guantanamo e altre come Lampedusa), in ultima analisi alla lesione dell'immagine e del senso di identità di terra di accoglienza e di ponte tra culture e mondi diversi. In tale prospettiva, le numerose rivolte degli ospiti del CIE così come le proteste non violente contro le condizioni di trattenimento (solo nel 2012 ben 59 scioperi della fame) erano l'indice non di aggressività o di mera insofferenza ma di oggettiva intollerabilità della permanenza nella struttura.

Data risposta positiva a tale questione, il Tribunale condannò Ministero e PCM in solido a risarcire al Comune e alla Provincia il danno, liquidato in € 32.766,00 oltre ad accessori



in considerazione del carattere territorialmente circoscritto del danno e dell'assenza di risonanza internazionale. Li condannò inoltre a rifondere spese di CTU, nonché processuali, a tali soggetti, agli attori popolari e alla Regione.

7. Avverso tale sentenza hanno proposto tempestivo appello Ministero, Prefettura e PCM, contestando: la legittimazione attiva della Provincia; il diritto della Regione, intervenuta in adesione a domanda altrui, alla rifusione delle spese processuali; la legittimazione passiva di PCM; la sussistenza di competenze dei Comuni in tema di localizzazione e gestione dei CIE; l'inidoneità della struttura a garantire l'assistenza e la dignità dei trattenuti; la correttezza del ricorso alla sineddoche (Guantanamo, Lampedusa, ecc.) per l'individuazione del danno all'immagine; la riconduzione delle proteste degli stranieri al trattamento subito anziché al desiderio di fuga e all'insofferenza del regime di controllo; l'assenza di prova di un danno economico, ad es. allo sviluppo turistico; l'incertezza e indeterminatezza della quantificazione del danno, pur a fronte della riconosciuta carenza di risonanza internazionale. Hanno quindi concluso per il rigetto delle domande accolte in primo grado.

Si è costituita la Regione, chiedendo la conferma della sentenza impugnata, mentre la Provincia non si è costituita e va dichiarata contumace.

Si sono costituiti gli attori popolari, chiedendo il rigetto dell'appello principale e, in via incidentale, riproponendo le domande di accertamento dell'illegalità della struttura, riaperta nel novembre 2017 col nome di “Centro di Permanenza per i Rimpatri” (CPR) stabilito dalla l. 46/17, nonché di condanna alla sua chiusura o in subordine all'esecuzione delle opere necessarie per la dignità dei trattenuti.

Anche il Comune si è costituito, svolgendo considerazioni e proponendo conclusioni analoghe a quelle degli attori popolari.

Precisate le conclusioni all'udienza del 29.10.2019, le parti hanno depositato memorie finali. La discussione orale, chiesta dagli attori popolari e fissata al 17.3.2020, non si è tenuta per la sopravvenuta emergenza da pandemia di Covid-19.



All'esito di trattazione scritta con assegnazione di termini *ex art. 190 c.p.c.* come da ordinanza collegiale 1-2.7.2020, le parti hanno depositato altre memorie finali.

MOTIVI DELLA DECISIONE

8. La presente causa involge temi di grande rilevanza sia giuridica che politica, sociale e umanitaria, che toccano corde profonde della vita di una comunità, nazionale o locale che sia.

La Corte dà atto che la dialettica tra le parti, pur vertendo sul delicatissimo e mai totalmente risolvibile conflitto tra la libertà di circolazione delle persone straniere e la regolamentazione dei flussi migratori da parte dell'autorità, si è sviluppata secondo toni di assoluta civiltà e razionalità, sia nelle argomentazioni strettamente giuridiche che in quelle più fattuali o socio-politiche. Ciò che non poteva essere affatto scontato, data la fortissima emozionalità, anche in periodi non strettamente elettorali, che caratterizza di solito il dibattito pubblico in tema di immigrazione.

Di tale correttezza processuale è espressione il formarsi del giudicato interno, per una presumibile scelta delle parti interessate, su una serie di questioni definite dal primo giudice in maniera condivisibile, ma controvertibile con argomenti non pretestuosi.

9. In particolare, il giudicato interno si è formato sulla sussistenza della giurisdizione ordinaria, sulla legittimazione degli attori popolari (e sul suo difetto quanto alla domanda di risarcimento del danno per le condizioni di trattenimento nel CIE), sulla ritualità dell'intervento della Regione.

10. La Corte ritiene fondata la contestazione della legittimazione da parte della PCM, formulata alla stregua sia dell'art. 14 d.lgs. 286/98 che degli artt. 2 e 14 d.lgs. 300/99 nonché 20-21-22-23 D.P.R. 394/99.

Invero l'art. 14 d.lgs. 286/98 riserva i poteri essenziali in materia di espulsione e trattenimento delle persone al Ministero dell'Interno o a suoi organi come il Questore, all'ultimo comma attribuendogli anche il potere di "promuovere le intese" - di fatto come un *primus inter pares* - occorrenti per gli interventi spettanti ad altri Ministri.



Il d.lgs. 300/99, che all'art. 2 prevede la responsabilità tendenzialmente esclusiva dei Ministri negli ambiti loro riservati, all'art. 14 attribuisce al Ministero dell'Interno la “tutela dei diritti civili, cittadinanza, immigrazione, asilo e soccorso pubblico”.

Gli artt. 20-21-22-23 D.P.R. 394/99 riservano le attività dei centri di permanenza per il rimpatrio, le modalità del trattenimento e le attività di prima assistenza e soccorso al Ministro dell'Interno o a suoi organi come il Questore e il Prefetto.

Nessun riferimento in tali norme o in altre è contenuto alla responsabilità giuridica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di immigrazione.

10.1. La ricostruzione che precede ha trovato recente conferma nelle indagini di diverse Procure della Repubblica sui trattenimenti di migranti a bordo di navi di Ong o della Marina militare (Gregoretti, Open Arms, Diciotti), disposti nel 2018-2019. In particolare, l'accusa di sequestro di persona ipotizzata in tali occasioni ha sempre e solo riguardato l'allora Ministro degli Interni, senza coinvolgere né altri ministri né il Presidente del Consiglio. Tale dato è una costante al di là sia dei diversi orientamenti, vuoi di uffici giudiziari che del Parlamento, in ordine all'idoneità della finalità politica a scriminare le accuse, sia dei vari tentativi di coinvolgere altri esponenti di governo, per scopi politici più che giuridici.

Se è vero che tale coinvolgimento era comunque sconsigliato dal principio di personalità della responsabilità penale e dal divieto di analogia, è anche vero che un'eventuale estensione delle accuse al Presidente del Consiglio, in casi oggetto di un dibattito pubblico tanto ampio e appassionato, avrebbe potuto costituire un indubbio argomento a sostegno della pur problematica affermazione della legittimazione passiva di PCM nella presente controversia.

Deve quindi concludersi che, essendo di competenza esclusiva del Ministro dell'Interno la materia dell'immigrazione, e in particolare quella del trattenimento dei soggetti da rimpatriare, la domanda proposta contro PCM vada respinta.

11. La Corte ritiene fondata la contestazione della condanna alle spese processuali in favore della Regione, che per legittima scelta politica ha ritenuto di intervenire per



aderire alla prospettazione degli attori popolari ma, non avendo un proprio titolo, non deve dalle parti ora appellanti essere rimborsata delle spese sostenute.

Anche tale punto dell'appello va quindi accolto.

12. Con riferimento all'appello incidentale di attori popolari e Comune, la Corte condivide il giudizio di sopravvenuta carenza di interesse ad agire.

E' pacifico infatti che al momento della decisione impugnata il CIE di Bari Palese era chiuso dal 2016 e che non erano noti né il se né il quando dell'eventuale riapertura. In quel momento, quindi, difettava l'interesse attuale a richiedere sia la sua chiusura che la stessa esecuzione delle opere necessarie alla sua migliore funzionalità.

Né oggi l'eventuale permanere, dopo la riapertura del novembre 2017, delle criticità rilevate in passato dai CTU può affermarsi senza una nuova specifica istruttoria, che allungherebbe in modo imprevedibile i tempi del processo e finirebbe con l'eludere *in parte qua* il doppio grado di giurisdizione previsto per legge, surrogato da un accertamento solo in appello di fatti nuovi sopravvenuti.

Le domande di chiusura della struttura o di esecuzione di opere, riproposte con gli appelli incidentali, non sono quindi esaminabili.

Peraltro, la sopravvenuta carenza di interesse determinò in primo grado non l'inammissibilità della domanda ritenuta dal Tribunale, che presuppone una soccombenza virtuale degli attori, bensì la cessazione della materia del contendere in assenza – se solo si considera la conferma delle doglianze emergente dagli esiti di ATP e CTU - di tale soccombenza: la modifica *in parte qua* del dispositivo preclude il raddoppio del contributo unificato per gli appelli incidentali.

13. Sono parzialmente fondate le doglianze di merito dell'appello principale, riassunte al punto **7.**, ma va anzitutto considerata irrilevante l'assenza di competenze dei Comuni - diverse dal rilascio del certificato di agibilità – in tema di localizzazione e gestione dei CIE, dovendosi decidere di danno extracontrattuale che si assume cagionato dagli appellanti al terzo, e cioè agli enti locali stessi.



14. La sussistenza di condotta antiggiuridica e l'esistenza di un danno sono contestate alle pagg. 17-21 dell'appello principale.

La Corte ritiene però necessario tenere distinti i due aspetti.

15. In punto di responsabilità, il giudizio del Tribunale, di inidoneità del CIE a garantire l'assistenza e la dignità degli stranieri, sottoposti a trattamento inumano e degradante, non è contestato in modo specifico: gli appellanti si limitano ad affermare in modo apodittico la non inadeguatezza della struttura e l'assenza di carattere detentivo.

In particolare, non risulta contestata la CTU posta a fondamento dell'ordinanza cautelare *ex art. 700 c.p.c. del 3-9.1.2014*, che ordinò di eseguire migliorie relative a: numero, dimensioni e manutenzione dei servizi igienici; oscuramento delle finestre e ventilazione delle stanze alloggio; dimensioni dello spazio mensa; numero di aule per attività lavorative didattiche e ricreative; segnaletica antincendio; prevenzione dell'usura dei moduli abitativi, stabilendo per il caso di mancata esecuzione entro 90 giorni il trasferimento di tutti gli stranieri trattenuti in altri CIE.

E' evidente che tali non marginali migliorie non sarebbero state ordinate se, già in corso di causa e dopo quasi tre anni dall'ATP *ante causam*, il Ministero competente avesse gestito o fatto gestire in modo adeguato la struttura. Né si può affermare che nonostante l'inadeguatezza dei servizi alloggi, della privacy e ventilazione delle stanze, dello spazio mensa, delle aule per attività lavorative didattiche e ricreative, della segnaletica antincendio e della manutenzione dei moduli abitativi, la struttura garantisse comunque l'assistenza e la dignità dei trattenuti, i quali, è bene ricordare, non erano ristretti nel Centro per avere commesso reati.

Il fatto poi che dopo oltre un anno il provvedimento cautelare non fosse ancora stato eseguito, e neppure fossero stati trasferiti altrove gli ospiti di Bari Palese, sì che con ordinanza 9.2.2015 si dovette nominare un commissario *ad acta* per la verifica dello stato dei lavori ordinati, è un'ulteriore riprova dell'inadeguatezza della struttura, infine chiusa e poi riaperta solo nel novembre 2017.



Può quindi concludersi che il CIE fu a lungo gestito senza che vi fosse alcun serio sforzo di affrontare in modo adeguato il problema dell'assistenza e della dignità dei trattenuti, e che la situazione non mutò neppure in corso di causa. Prima dell'iniziativa degli attori popolari, in particolare, l'unico mezzo di interlocuzione con l'autorità a disposizione degli stranieri era dato da forme di protesta a rischio o di violenza o di autolesionismo, non certo riconducibili a “insofferenza al regime di controllo e al desiderio di scappare dal Centro” come si esprime a pag. 22 l'appello: al di là delle numerose rivolte con danni alle cose, i 59 scioperi della fame del solo 2012 costituiscono un dato autoevidente e non minimizzabile.

16. La discussione tra le parti ha ampiamente riguardato la natura detentiva o meno dei CIE (o attuali CPR), problema la cui astrattezza il Tribunale ha sottolineato, evidenziando che oggetto della causa è stabilire se la concreta gestione, come detto sicuramente inadeguata, abbia o meno provocato danni agli enti esponenziali.

La Corte concorda col Tribunale sull'irrelevanza della classificazione giuridica, ma ritiene di qualche rilevanza ai fini del decidere il dedicare alcune considerazioni alla natura sostanziale dei CIE.

16.1. Al di là delle mutevoli denominazioni (“Centri di permanenza temporanea” o CPT, poi CIE e ora CPR), i Centri hanno sempre avuto la funzione di restringere la libertà di circolazione di persone da espellere o rimpatriare.

Nell'originario art. 14 co. 1° d.lgs. 286/98 (modificato solo per la denominazione dei Centri dalla l. 125/08), la mancata identificazione o la materiale impossibilità dell'espulsione costituivano il presupposto del trattenimento, perché: 1) una persona la cui identità non è certa non può essere destinataria di un ordine di espulsione realmente eseguibile e però non deve, liberamente circolando, vanificare l'ordine da emettere; 2) in caso di indisponibilità del vettore o di mancanza di documenti per il viaggio, bisogna gestire la situazione per il tempo necessario a superare la criticità.

In tale prospettiva, l'originaria brevità dei termini massimi di permanenza nei Centri, in seguito più volte modificati seguendo le contingenze politiche e l'intersezione con regole



europee, aveva finalità non solo umanitaria, onde ridurre al minimo la limitazione della libertà di circolazione costituzionalmente protetta, ma anche di stimolo alle autorità a svolgere indagini sollecite per l'identificazione (che di regola non sono sempre celeri, com'è noto a chiunque abbia seguito ricerche di indagati/imputati da dichiarare irreperibili), o nell'altra ipotesi ad attivarsi con urgenza per il vettore o per i documenti.

Sin dall'inizio, tuttavia, a causa sia di prassi distorte che dell'allungamento dei tempi massimi di permanenza, si verificarono situazioni di “parcheggio” nei Centri, magari anche all'esito di espiazione (come soggetti ben identificati!) di pene detentive cui far seguire la misura di sicurezza dell'espulsione. A volte, quindi, nei Centri entravano non solo persone prive di identità certa, ma anche persone che semplicemente, e letteralmente, non si sapeva dove collocare.

Questa prassi è stata ratificata dalla modifica dell'art. 14 co. 1° d.lgs. 286/98 introdotta con l. 129/11, che ora considera le situazioni tassative che legittimavano in precedenza il trattenimento come mera esemplificazione del presupposto generale esplicitato delle “*situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento*”, ed ha anche aggiunto le ipotesi a grappolo di pericolo di fuga di cui all'art. 13 co. 4-*bis*.

In tale situazione, la questione della natura detentiva dei Centri risulta ormai superata, essendo stata introdotta dapprima di fatto, e poi di diritto, una sorta di detenzione amministrativa poco tipizzata o tipizzabile. Giustamente si deduce, poi, che in carcere per più aspetti si vive e si è trattati meglio, e non si è dimenticati da nessuno.

I Centri, per riprendere la fortunata espressione dell'antropologo francese Marc Augé, possono ben definirsi dei *non-luoghi*, dove persone che non sono accusate né tanto meno condannate per un reato rischiano di attendere per un tempo non predeterminabile un'identificazione o altri evanescenti contingenze, senza esercitare nelle more le specifiche attività ricreative, lavorative o di studio, previste e spesso attuate per gli ospiti dei luoghi carcerari.



Né la mera “insofferenza al regime di controllo” né il “desiderio di scappare” indicati dagli appellanti potevano quindi spiegare le ripetute proteste, con violenza sulle cose o con messa in pericolo della propria salute mediante digiuno. Quella insofferenza e quel desiderio ben possono essere comuni ai carcerati, che tuttavia nonostante la caratura criminale solo a volte attuano tali proteste.

Una persona detenuta, infatti, ha comunque una sua identità: sa o può sapere dove si trova, per quale ragione (colpevole o innocente che sia), per quanto tempo (la pena inflitta o i termini di custodia cautelare), con quali diritti e con quali doveri, e ha la possibilità non solo di svolgere le attività sopra indicate ma anche di cure mediche, assistenza religiosa, visite di parlamentari e volontari, e infine di una qualche solidarietà, non necessariamente criminale, con i/le compagni/e di sventura.

Nulla di tutto questo - stante la vaghezza del riferimento dell'art. 14 co.2° d.lgs. 286/98 all'assistenza e alla dignità - è garantito almeno “sulla carta” per gli ospiti dei Centri, i quali di solito *vivono in un non-luogo in attesa di un qualcosa*.

In siffatta situazione, che pure deriva in ultima analisi dalla legge e dalla normativa eurounitaria, lo Stato deve fare di tutto non solo per limitare la permanenza nei Centri allo stretto indispensabile, ma anche per renderla comprensibile e umanamente tollerabile. Ciò che all'evidenza non è avvenuto nel caso in esame, sicché non può che trovare risposta affermativa la questione della sussistenza del fatto colposo grave, omissivo o commissivo che sia, rilevante ai sensi dell'art. 2043 c.c.

17. Con riferimento alla sussistenza e alla liquidazione del danno per gli enti locali, la Corte condivide la censura di incertezza e indeterminatezza mossa dagli appellanti alla sentenza impugnata, che in modo indistinguibile ha unificato problemi di ordine pubblico e sicurezza nel territorio, pericolo per lo sviluppo turistico, rischio di assimilazione a realtà di segregazione, lesione dell'immagine e dell'identità.

Tale errore di prospettiva non impedisce tuttavia il riesame dei singoli profili di danno alla luce delle argomentazioni delle parti, onde rivalutarli in modo autonomo.



18. La Corte condivide i rilievi degli appellanti in ordine al ricorso da parte del primo giudice alla sineddوحة per l'individuazione del danno all'immagine.

E' vero che ai luoghi in cui si perpetrano violazioni dei diritti della persona deriva, come rileva il Tribunale, *“una normale identificazione, storicamente provata”* con il territorio che li ospita, sì che *“sono davvero molti gli esempi di luoghi e città che sono rimasti saldamente legati in senso negativo alle strutture di costrizione e sofferenza di esseri umani che vi erano allocati”*. In concreto, però, gli esempi fatti non risultano pertinenti: non solo, come è di intuitiva evidenza, quelli di Auschwitz e di Alcatraz, ma anche di Guantanamo e Lampedusa.

Premesso infatti che l'ardua comparazione con simili gravissimi precedenti potrebbe produrre un deprecabile effetto di minimizzazione reattiva della presente vicenda, è certo sul piano fattuale che nessuno in Italia o all'estero – cfr. il riferimento della sentenza impugnata (pag. 40) all'assenza di risonanza internazionale - ha mai paragonato il CIE di Bari Palese agli esempi citati. Peraltro, l'isola di Lampedusa è da tempo nota come terra non già di maltrattamenti degli stranieri (invero occasionali) bensì di accoglienza, come avamposto di un'Europa solidale, ed è stata proposta per il premio Nobel per la pace – mentre l'ex-sindaca Giusi Nicolini è stata insignita nel 2016 del premio Simone de Beauvoir e nel 2017 del Premio per la pace Unesco.

Pertanto, non potendosi predicare un'identificazione immediata tra la città di Bari e la pur deprecabile realtà di segregazione del suo CIE, va escluso il danno correlato.

Neppure può predicarsi un danno allo sviluppo turistico di Bari, invero molto forte prima dell'attuale pandemia e mai compromesso dall'esistenza in zona periferica del CIE, di certo non incluso in percorsi turistici più o meno organizzati.

19. I problemi di ordine pubblico e sicurezza derivanti dalla presenza di un Centro così mal gestito non possono certamente essere sottovalutati, se solo si considerano le numerose proteste degli ospiti, non violente o con violenza sulle cose che fossero.



Non vi è prova tuttavia di un concreto impatto di tali problemi sugli abitanti della periferia in cui sorgeva il Centro, magari indotti ad es. a protestare chiedendo agli enti locali una tutela o un'attenzione rafforzate, o a lamentarne l'assenza.

In mancanza di tale impatto, è esatto il rilievo degli appellanti, che Comune e Provincia non vedono la loro immagine lesa dal verificarsi di quei problemi di ordine pubblico e sicurezza, dagli enti locali in nessun modo attivo o omissivo provocati.

20. Le rivolte e gli scioperi della fame degli ospiti del CIE di Bari Palese, in quanto frutto dell'evidente inadeguatezza della struttura, non sono tuttavia irrilevanti al fine della valutazione del danno agli enti esponenziali.

Il presente giudizio, infatti, è il frutto di un'iniziativa *ex art. 9 co. 1° d.lgs. 267/00*, per il quale “*ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al comune e alla provincia*”. Con l'azione popolare l'ordinamento intende far sì che l'attività degli enti interessati sia il frutto di scelte non soltanto dei rappresentanti eletti ma anche dei singoli elettori che, oltre a deporre periodicamente una scheda in un'urna, intendano perseguire direttamente la realizzazione degli scopi della comunità, secondo i principi di autogoverno e sussidiarietà, e prima ancora di sovranità popolare nelle forme legalmente previste di cui parla l'art. 1 cpv. Cost.

Un cittadino elettore (di Bari, nella specie) può non sentirsi indifferente al fatto che nella sua città sia localizzato un Centro come quello in esame, dove è tenuta in così scarsa considerazione la dignità delle persone ospitate, e dove si verificano continue rivolte e proteste, frutto di impotenza ad agire ben più che di effettiva e preesistente aggressività. Quel cittadino potrebbe ritenere che si tratti non solo di notizie da seguire più o meno distrattamente sul giornale o in tv o sui *social media* prima di, come suol dirsi, “voltare pagina”, *ma che sia in effetti anche affar suo*: nel che poi consiste l'essenza dell'istituto dell'azione popolare.

Quel cittadino (nella specie, i sigg. Paccione e Carlucci) potrebbe quindi considerarsi parte della comunità politico-territoriale in cui si trova a vivere non solo negli aspetti di piacevolezza (il centro storico, il mare, il dinamismo commerciale, ecc.), ma anche in



quelli meno luminosi (l'abbandono scolastico, il radicamento della criminalità organizzata, e appunto la gestione di quel CIE). E cercare di reagire, sentendo danneggiata anzitutto ed essenzialmente l'identità della sua comunità.

21. Nella prospettiva delineata, l'ampio spazio dato dalla sentenza impugnata (pagg. 31-34) allo statuto della città di Bari e alla sua storia, nonché all'esistenza di una comunità capace di accoglienza, consacrata nella secolare storia di dominazioni straniere e di intrecci di culture religiose e laiche, di rapporto con l'Est Europa e il Mediterraneo simboleggiato dal culto di S. Nicola, comune al mondo ortodosso, non ha solo un alto significato culturale, ma rileva ancor più dal punto di vista giuridico.

22. L'immagine di Bari potrà anche non essere stata lesa dalla malagestione, non riconducibile a sua responsabilità, del Centro collocato nel suo territorio, ma l'identità può essere altra cosa rispetto all'immagine.

Un Comune che ad es. da un inadempimento contrattuale altrui sia costretto a cancellare la propria stagione teatrale vede certamente pregiudicata la sua immagine (caso esaminato da Cass. 4542/12); quel Comune però, se universalmente noto e apprezzato per il festival di teatro che ivi si svolge (ad es., Santarcangelo di Romagna), vedrà dalla cancellazione dell'evento pregiudicata, oltre all'immagine, anche la sua identità. E ciò a prescindere da ricadute economiche immediate o da incapacità di superare la contingenza sfavorevole, ben potendo accadere che i fedeli appassionati ritornino in massa al festival perfettamente organizzato dell'anno successivo, senza che ciò elida la lesione comunque verificatasi del senso di appartenenza a una comunità apprezzata per quella specifica tradizione.

Sul punto, Cass. 3807/98 ha ritenuto non esser dubbio che *“un disastro costituente fatto reato di enorme gravità, per il numero delle vittime e per le devastazioni ambientali dei centri storici determini, come fatto - evento, la lesione del diritto costituzionale dell'ente territoriale esponenziale (il Comune) alla sua identità storica, culturale, politica, economica costituzionalmente protetta”*. In quel caso, all'evidenza, dal disastro da altri



cagionato non poteva derivare all'ente alcuna lesione, d'immagine, eppure derivò una lesione all'identità.

23. Il concetto di identità, sicuramente di ardua individuazione, non sempre gode di buona considerazione, venendo spesso assimilato, anche per colpa di certi suoi sprovveduti propugnatori, a forme di chiusura e ottusità culturale (c.d. logica identitaria); così come l'opposta e altrettanto diffusa retorica della diversità (c.d. logica diversitaria) si risolve spesso nell'apertura a qualcosa di indeterminato e sostanzialmente vuoto, in “apertura all'apertura”.

Se però si prova a definire l'identità *come senso di essere qualcosa di specifico, quel qualcosa che consente di cambiare rimanendo se stessi*, è certo che l'identità della città di Bari, con la sua storia di lunga durata ricordata dal Tribunale, è stata lesa dalla presenza sul suo territorio di un CIE gestito in modo così inaccettabile, così poco umano, e non riportato “a norma” neppure dopo un provvedimento *ex art.* 700 c.p.c. e la nomina di un commissario.

Lo stesso invece non può dirsi per la sua Provincia, ente alquanto lontano dalla vita degli elettori che comprende oltre al capoluogo molti altri Comuni, anche popolosi, e nello statuto presenta un riferimento ben generico al principio di solidarietà.

L'appello riguardante la condanna in favore della Provincia, attuale Città metropolitana, è quindi accolto.

24. Un'obiezione che potrebbe muoversi alle considerazioni che precedono è data dal fatto che la propensione a una bene ordinata accoglienza degli stranieri coinvolti negli imponenti fenomeni migratori attuali deriva dal principio universale della dignità della persona, consacrato dalla Costituzione e anzitutto dal suo art. 2. Siccome non è e non può essere un'esclusiva della città di Bari, o di qualunque altra città, la disponibilità di principio all'accoglienza non potrebbe essere oggetto di una posizione giuridica tutelabile mediante un'azione per danni.

L'obiezione, apparentemente ragionevole, è frutto di un paralogismo: poiché la lesione dell'identità di luogo di accoglienza potrebbe essere lamentata da ogni città che veda



localizzato sul suo territorio un CIE come quello di Bari, allora nessuna città che si trovi in tale situazione potrebbe sostenere di aver subito lesione e chiedere di essere risarcita.

In altri termini, *“tutti lesi, nessuno leso”*.

Al contrario, il fatto che solo a Bari, per quanto è dato sapere, si sia agito per il danno all'identità cittadina deve indurre non alla paralogica conclusione che il danno non esista o comunque non sia risarcibile, bensì all'empirica constatazione che i CIE collocati in altre località sono probabilmente gestiti meglio, oppure più o meno come a Bari Palese ma senza che nessuno ritenga di agire per la chiusura o per i danni.

Tanto non muta i termini della controversia né induce a ritenere l'iniziativa dei sigg. Paccione e Carlucci non un'espressione di partecipazione alla vita della comunità locale di cui sono elettori, quale essa è, bensì una manifestazione di attivismo quasi privatistico, una sorta di *hobby*, quale essa non è.

25. Nella prospettiva fin qui delineata, la lesione del diritto all'identità della città di Bari assume speciale pregnanza alla luce dello statuto comunale sul quale si è diffusa la sentenza impugnata (pagg. 31-32), anche in relazione al problema della quantificazione, inevitabilmente equitativa, del danno.

Il tema della natura giuridica e della rilevanza degli statuti, disciplinati in modo organico dalla l. 142/90 e poi dal d.lgs. 267/00, è stato spesso trattato con qualche sufficienza dalla dottrina, timorosa di legittimare un'ennesima fonte del diritto, di dubbia collocazione e tendenzialmente gravida di retorica.

Il dato positivo, tuttavia, è che all'art. 3 co. 4° il d.lgs. 267/00 riconosce l'autonomia statutaria di Comuni e Province, e all'art. 6 demanda agli statuti nell'ambito dei principi fissati *“le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare (...) le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente (...) i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone (...) norme per assicurare*



condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti”.

Si tratta all'evidenza di regole importanti, per la cui emanazione l'ente locale ha una riserva di competenza tendenzialmente esclusiva, sì che la dottrina ha definito gli statuti come *fonti normative atipiche di rango subprimario*.

Se così è, allora l'esistenza di preamboli “valoriali” agli statuti, o di dichiarazioni di intenti nel corpo di singoli suoi articoli, non può avere una portata solo retorica o di richiamo a trascorsi storici più o meno illustri e risalenti. Trascorsi che non cessano di essere rilevanti per il fatto che solo alcune città li richiamino, pur essendo ciò possibile per tanti altri Comuni di un Paese carico di storia come l'Italia.

26. In generale, i richiami storici e teleologici contenuti in un testo normativo sono privi di immediato valore precettivo ma, se specifici, costituiscono un criterio sia di interpretazione di atti e condotte che di individuazione dell'identità di un ente.

Il preambolo della Costituzione degli USA “*We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America*” è un esempio classico in tal senso. E' difficile sostenere che la vita e la retorica pubblica di quel Paese non cerchino di conformarsi a quel preambolo, qualunque cosa voglia poi intendersi per giustizia, tranquillità domestica, difesa comune, benessere generale o libertà.

Si può ricordare anche il dibattito della fine dello scorso secolo sull'inserzione nell'allora emananda Costituzione europea del riferimento alle radici giudaico-cristiane. Riferimento del tutto ovvio sul piano storico, che alla fine venne tuttavia omesso per evitare di fondare su di esso eventuali interpretazioni confessionali di quella Costituzione



– problema che neppure si sarebbe posto se il riferimento avesse mai potuto avere solo un significato culturale e retorico, e non anche giuridico.

27. Venendo ben più modestamente al vigente Statuto della città di Bari, si osserva che il suo art. 1, intitolato “*Bari città aperta*”, al secondo comma definisce la città “*luogo tradizionale di incontri e scambi*” che “*ha la vocazione di legare civiltà, religioni e culture diverse, in particolare quelle del Levante e quelle Europee*”. Il secondo comma dell'art. 2, poi, attribuisce al Comune il compito di concorrere con lo Stato e altre istituzioni “*ad agire quale polo di riferimento dello sviluppo del Mezzogiorno, del Mediterraneo e dei Balcani*”. E' in tale prospettiva che sono poi menzionati il sostegno e promozione “*dei diritti umani, la cultura della pace, della cooperazione internazionale e dell'integrazione etnico-culturale*” (art. 3 co. 2°), oppure la tutela e valorizzazione delle “*diverse realtà etniche, linguistiche, culturali, religiose e politiche presenti nella città, rifacendosi ai valori della solidarietà e dell'accoglienza*” (art. 3 co. 8°).

In altri termini, i riferimenti umanitari e solidaristici dell'art. 3, che ben potrebbero essere comuni a ogni altra città italiana, trovano la loro pregnanza e specificità negli artt. 1 e 2, che indicano Bari come città aperta in termini non generici, per così dire di “apertura all'apertura”, ma per specifico riferimento a una determinata storia e collocazione geografica, radicandosi nella quale si può poi avere una proiezione universale. E, cioè, come luogo di incontri e scambi tra civiltà, religioni e culture del Levante e dell'Europa, e soprattutto del Sud Italia, Mediterraneo e Balcani.

Non vi è alcuna ragione per negare valore giuridico a tali pur non immediatamente precettivi riferimenti, alla cui stregua determinare il pregiudizio all'identità cittadina lamentato dagli attori popolari, perpetrato mediante la negazione della dignità delle persone straniere trattenute nel CIE.

28. L'esame degli statuti delle dieci città più popolose d'Italia (in ordine decrescente: Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Catania), agevolmente reperibili in rete, non smentisce questa ricostruzione.



Lo statuto di Roma capitale fa riferimento alla lotta alle discriminazioni (art. 1 co. 2° e alla tutela della dignità delle persone, e solo all'art. 1 co. 4° alla natura di “*centro della cristianità, punto d'incontro tra culture, religioni ed etnie diverse*” - espressioni decisamente minimalista per una città così universalistica.

Quello di Milano menziona all'art. 1 i “*valori di libertà, giustizia, pace, solidarietà, moralità, cooperazione, pari opportunità, responsabilità individuale e sociale, operosità e spirito di iniziativa, promozione della cultura e della qualità della vita, rispetto dell'ambiente, riconoscimento del ruolo della famiglia nelle sue diverse espressioni, rispetto e valorizzazione delle differenze*”: nulla che appaia specifico di quella città, tranne forse il riferimento a operosità e spirito di iniziativa.

Quello di Napoli, pur definita all'art. 1 co. 3° “*città europea e del mondo*”, menziona all'art. 2 una serie di valori solidaristici generali (ma con riferimento al secondo comma ai “*beni comuni in quanto funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona*”), all'art. 5 la memoria storica della città e all'art. 7 il sostegno alle persone disabili.

Quello di Torino menziona all'art. 2 i consueti valori solidaristici e alla lett. m) la “*cooperazione pacifica fra i popoli e le nazioni*” e il concorso al processo di integrazione europea con la valorizzazione della città in quel contesto.

Quello di Palermo menziona nel preambolo l'essere “*punto d'incontro e di scambio fra storie, culture, razze e uomini diversi (...) luogo di frontiera fra l'Europa e il Sud del mondo*” con “*piena e convinta adesione ai valori della pace e della tolleranza*” e l'essere stata ostaggio per decenni della mafia, e poi all'art. 1 ribadisce i consueti valori solidaristici.

Quello di Genova elenca al secondo comma dell'art. 3 una serie di “*obiettivi preminenti*” di tipo solidaristico, dopo aver ricordato nel primo comma “*l'equilibrato sviluppo sociale culturale ed economico, considerando nelle sue scelte la vocazione di Genova come città marinara, mercantile, industriale, turistica ed imprenditoriale e il suo*



secolare rapporto con i popoli europei e mediterranei in un impegno di pace e di disarmo”.

Quello di Bologna è di particolare concretezza e sul piano valoriale non contiene enunciazioni individualizzanti, tranne il riferimento al “*principio di sussidiarietà orizzontale e di collaborazione con le istanze sociali ed economiche*“ (art. 2 co. 3-bis) e quello alle “*libere forme associative della popolazione*“ (art. 4 co. 1°).

Quello di Firenze, dopo aver ricordato all'art. 1 co. 2° il contributo alla lotta antifascista e partigiana, dà particolare risalto alle azioni positive per la realizzazione della parità tra i sessi (art. 4), alla lotta ad ogni tipo di discriminazione (art. 6), all'impegno per libertà, pace e incontro fra i popoli (art. 8), alla valorizzazione dell'immenso patrimonio culturale della città (art. 9).

Quello di Catania, infine, presenta un forte afflato pacifista all'art. 5.3, mentre all'art. 6.1 ricorda, così come con altre modalità Palermo, “*la lotta al fenomeno mafioso e all'usura*”.

29. Come emerge dalla rapida analisi che precede, quasi ogni grande città italiana enuncia nello statuto non soltanto regole procedurali di funzionamento, ma anche valori che talvolta sono quelli comuni a tutto il Paese, talaltra presentano specificità legate o alla tradizione cittadina o alla peculiare propensione politica.

In tale contesto, lo statuto di Bari contiene una fortissima tensione verso l'apertura a mondi diversi, essenzialmente mediterranei balcanici e del Levante, che non appare né casuale né frutto di pura retorica.

Così come non può considerarsi casuale che, nel periodo precedente alla pandemia tuttora in corso, sia stata Bari a ospitare, dal 19 al 23 febbraio 2020, l'incontro dei vescovi del Mediterraneo denominato “Mediterraneo frontiera di pace” (cfr. <https://www.mediterraneodipace.it/>), concluso il 24.2.2020 da un discorso di Papa Francesco (<https://www.mediterraneodipace.it/papa-francesco-bari-capitale-dellunita/>) che definì Bari “*capitale dell'unità*”



Le circostanze evidenziate, nel confermare l'esistenza del danno all'identità cittadina ravvisato dalla sentenza impugnata, inducono a ritenerlo la parte prevalente rispetto all'importo totale di € 32.766,00 ivi quantificato.

Tenuto conto dell'esclusione delle altre voci, si ritiene quindi di liquidare il danno da lesione dell'identità cittadina nella somma di € 20.000,00, che appare adeguata da un lato alla lunga durata della non lieve violazione dell'identità di città accogliente, e dall'altro alla correttezza del comportamento processuale degli organi statali e alla novità delle questioni.

30. Le spese delle CTU espletate in primo grado rimangono a carico del Ministero dell'Interno, che con le sue condotte ha reso necessari gli accertamenti.

Nulla è dovuto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per spese processuali, atteso il carattere comune della difesa con Ministero dell'Interno e Prefettura.

Nulla è dovuto per soccombenza dalla Città metropolitana, che non ha mai proposto domande ed è sempre stata contumace.

Resta ferma la condanna alle spese processuali di primo grado sostenute dagli attori popolari, che non devono subire alcun pregiudizio per avere proposto una domanda fondata solo in parte, ma coraggiosa e innovativa.

Le spese di appello sono invece interamente compensate, attesa la parziale reciproca soccombenza rispetto al grado e la correttezza dei comportamenti processuali.

P.Q.M.

dichiara la contumacia della Città Metropolitana di Bari e, in riforma della sentenza del Tribunale di Bari nr. 4089/17 del 31.7-10.8.2017, così provvede:

- 1) dichiara cessata la materia del contendere sulla domanda di cui al punto 1) del dispositivo della sentenza impugnata;
- 2) dichiara il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri e compensa interamente le spese processuali del doppio grado tra la stessa e le controparti;



- 3) rigetta la domanda proposta in favore della Città metropolitana di Bari, nulla sulle spese del doppio grado sostenute dalle controparti della Città;
- 4) riduce a € 20.000,00 oltre a interessi legali dal deposito della presente sentenza al saldo l'importo di cui al punto 3) del dispositivo della sentenza impugnata; condanna il solo Ministero dell'Interno a pagare la somma al solo Comune di Bari;
- 5) conferma nei confronti del solo Ministero dell'Interno la statuizione di condanna al pagamento delle spese processuali sostenute dagli attori popolari Paccione Luigi e Carlucci Alessio, contenuta al punto 5) del dispositivo della sentenza impugnata;
- 6) revoca la statuizione di cui al punto 6) del dispositivo della sentenza impugnata;
- 7) limita al solo Ministero dell'Interno la statuizione di condanna di cui al punto 8) del dispositivo della sentenza impugnata;
- 8) conferma nel resto la sentenza impugnata e compensa interamente le spese processuali di appello tra tutte le parti processuali.

Così deciso nella C.d.C. telematica del 20.11.2020

Il Consigliere est.

Il Presidente

