



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**IL TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI BARI**  
**1^ SEZIONE CIVILE**

in composizione monocratica, nella persona del Giudice designato, Concetta Potito, ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile di primo grado iscritta al R.G.A.C. al n. 3719 dell'anno 2012, posta in deliberazione all'udienza del 9 gennaio 2017 e vertente fra le parti:

Avvocati LUIGI PACCIONE e ALESSIO CARLUCCI, quali attori in sostituzione del Comune di Bari, in persona del Sindaco p.t. (il primo) e della Provincia di Bari, in persona del presidente p.t. (entrambi), elettivamente domiciliati, rappresentati e difesi come in atti,

**ATTORI**

E

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro p.t., PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t., PREFETTURA DI BARI, Ufficio territoriale del Governo, elettivamente domiciliati, rappresentati e difesi come in atti,

PROVINCIA DI BARI, in persona del Presidente della Giunta, elettivamente domiciliata, rappresentata e difesa come in atti,

COMUNE DI BARI, in persona del Sindaco p.t., elettivamente domiciliato, rappresentato e difeso come in atti,

**CONVENUTI**

**NONCHÉ**

REGIONE PUGLIA, in persona del Presidente della Giunta Regionale, elettivamente domiciliata, rappresentata e difesa come in atti,

**CONVENUTA**

**OGGETTO:** Altri istituti relativi allo stato della persona e ai diritti della personalità.

**CONCLUSIONI:** all'udienza di precisazione delle conclusioni del 9 gennaio 2017, sulla precisazione delle conclusioni, la causa è stata trattenuta in decisione, con concessione termini ex artt. 190 c.p.c..

#### **RAGIONI DI FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE**

I fatti oggetto del presente giudizio possono essere sommariamente riassunti nei termini che seguono.

Con atto di citazione ritualmente notificato Paccione Luigi e Carlucci Alessio citavano in giudizio, innanzi al Tribunale di Bari, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, la Prefettura di Bari – Ufficio Territoriale del Governo, il Comune di Bari e la Provincia di Bari per sentire accogliere le seguenti conclusioni:

- a) accertare e dichiarare che il Centro di identificazione e di espulsione (d'ora in avanti CIE) sito nel territorio della città di Bari è una struttura di detenzione di esseri umani;
- b) accertare e dichiarare che nella suddetta struttura manca un presidio del S.S.N;
- c) accertare e dichiarare che le “Linee Guida per la progettazione dei Centri di Identificazione e di Espulsione”, redatte nell'anno 2009, dal Comitato Tecnico Consultivo del Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, costituiscono mera proposta mai recepita dai competenti organi della P.A.;
- d) accertare e dichiarare che le stesse Linee Guida sono giuridicamente inesistenti e/o inefficaci;
- e) accertare e dichiarare che la reclusione delle persone nel CIE, secondo le rilevate caratteristiche di tipo carcerario, integra condotta materiale lesiva dei diritti universali dell'uomo;
- f) accertare e dichiarare che il trattamento delle persone nel CIE viola, oltre che le carte fondamentali dei diritti dell'uomo, anche gli standards minimi di vivibilità per i detenuti stabiliti dalla normativa interna e comunitaria e dalla giurisprudenza della CEDU, come richiamata dal Ministero della Giustizia della Repubblica Italiana, con la circolare GDAP – 0308424 – 2009 del 25 agosto 2009, in conformità alla Raccomandazione REC (2006) 2 rivolta dal Comitato dei Ministri agli Stati membri;
- g) per l'effetto, ove occorra previa disapplicazione delle Linee Guida sopradette, ordinare l'immediata chiusura del CIE per violazione dei diritti umani;
- h) in subordine, condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Bari, alla esecuzione di tutte le opere edilizie necessarie indicate nella consulenza tecnica di ufficio nella progressa fase di istruzione preventiva,



alla realizzazione dei necessari presidi socio sanitari, alla eliminazione di ogni forma di detenzione carceraria degli immigrati;

i) condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Bari, anche in solido tra loro, al risarcimento del danno nei confronti del Comune di Bari e della Provincia di Bari, per la violazione dei diritti umani all'interno del CIE, danno da liquidare in via equitativa;

j) condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Bari, anche in solido tra loro, al risarcimento del danno all'immagine del Comune di Bari e della Provincia di Bari, quali enti esponenziali delle comunità ivi insediate, da liquidare in via equitativa, con condanna dei convenuti Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno e Prefettura di Bari, al pagamento delle spese di lite.

Nello specifico assumevano, in primo luogo, di agire in sostituzione degli enti locali, Comune di Bari e Provincia di Bari, per l'esercizio del diritto di questi enti a garantire il rispetto nel proprio territorio degli inviolabili diritti umani e di esercitare quindi una azione popolare ex art. 9, comma 1, d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Evidenziavano poi che la normativa sull'ingresso nello Stato italiano degli stranieri (d.lgs. n. 286/1998) prevede che il trattenimento degli stessi presso il CIE debba essere improntato a scopi di protezione umanitaria, poiché il legislatore ha previsto espressamente di *“prestare soccorso allo straniero o di effettuare accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero di acquisire i documenti per il viaggio o la disponibilità di un mezzo di trasporto idoneo”* (art. 14, comma 1, citato d.lgs.). È, invece, inapplicabile al cittadino extracomunitario la misura della reclusione in ipotesi di violazione dell'ordine dell'autorità amministrativa di lasciare il territorio nazionale entro un determinato termine (art. 14, comma 5, stesso d.lgs.).

Poste queste premesse, quanto ai fatti di causa rilevavano che nella città di Bari era stato costruito e collaudato un Centro di permanenza temporanea per gli immigrati irregolari e che, a far data dalla apertura della struttura, localizzata in Bari Palese, sul sedime adiacente a quello della Scuola Allievi della Guardia di Finanza, si erano susseguite allarmanti notizie su vari mezzi di comunicazione in ordine al trattamento riservato alle persone ivi raccolte (peraltro anche in conseguenza di accessi in loco operati da parlamentari italiani, nonché di inchiesta della organizzazione *“Medici senza frontiere”*). A fronte di tanto, essi attori inviavano una intimazione al Ministro

dell'Interno, al Prefetto di Bari, al Presidente della Provincia di Bari, al Sindaco di Bari, nella quale diffidavano gli organi competenti ad assicurare adeguate condizioni di vita all'interno del CIE. Poiché non giungeva alcuna risposta da tali organi, essi attori proponevano ricorso al Presidente del Tribunale di Bari ex art. 696 c.p.c., al fine di accertare lo stato dei luoghi e di verificare se tali luoghi di detenzione del CIE rispettassero le prescrizioni di cui all'art. 6 della legge n. 354 del 26 luglio 1975, nonché gli artt. 6 e 7 del d.P.R. 230/2000. In detto giudizio si costituivano solo la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno e in data 2/3 marzo 2011 veniva resa ordinanza con la quale l'autorità giudiziaria adita, respingendo le eccezioni proposte dai resistenti (relativamente alla carenza di giurisdizione del G.O., alla carenza di legittimazione attiva degli attori popolari, alla carenza di legittimazione passiva delle Amministrazioni statali evocate in giudizio, alla insussistenza dei presupposti per l'esperibilità della azione popolare e per l'A.T.P., alla inapplicabilità alla fattispecie in esame delle norme sulle strutture carcerarie e alla infondatezza della domanda di istruzione preventiva), ammetteva l'accertamento tecnico preventivo. Non va sottaciuto che nella ordinanza ammissiva del mezzo di prova il Presidente del Tribunale di Bari evidenziava che i CIE *“sono da considerare idonei se le strutture, l'organizzazione-gestione della permanenza degli stranieri, l'indice di occupazione siano tali da assicurare a coloro che vi sono trattenuti necessaria assistenza e rispetto pieno della loro dignità”*. Si deduceva così che i *“trattenuti”* hanno un vero e proprio diritto *“a permanere nei centri godendo della necessaria assistenza e senza mortificazione della loro dignità”*, con conseguente riconoscimento, in caso di violazione di questo diritto, della giurisdizione del G.O. e legittimazione ad agire non solo degli enti locali, ma anche dei cittadini elettori, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 267/2000.

Avviato quindi il procedimento di accertamento tecnico preventivo, le parti potevano verificare che le condizioni di vita nel centro erano le seguenti: l'ingresso nell'area del CIE, delimitata da alte mura, era consentito solo a persone autorizzate, attraverso una postazione fissa presidiata da Forze Armate e Forze dell'Ordine; le persone ristrette nel centro, concentrate nel blocco *“D”* della struttura, erano sottoposte a un regime di detenzione all'interno di *“moduli”* carcerari sorvegliati dall'esterno da personale delle Forze Armate e della Polizia di Stato; l'accesso nei moduli poteva avvenire solo tramite l'apertura di una porta metallica ad opera dell'operatore di turno, provvista di spioncino che consentiva la introspezione nel corridoio da parte del custode; ogni modulo si



componeva di sette stanze, con arredi costituiti da letti metallici ancorati al pavimento e strutture in muratura con vani aperti per la sistemazione dei propri effetti personali; non v'era possibilità di comunicazione diretta tra gli occupanti i moduli, se non previa autorizzazione rimessa al personale di sorveglianza; le camere alloggio erano dotate di finestre con inferriata metallica e non disponevano di dispositivi per la protezione dalla luce solare, con possibilità di introspezione dall'esterno; la estensione delle camere consentiva alle persone di fruire ciascuno di 6,25 metri quadrati e 18,25 metri cubi; ciascuna camera aveva quattro letti metallici fissati al pavimento, con adiacente blocco di calcestruzzo utilizzato come comodino e una struttura, sempre in calcestruzzo, utilizzata come armadietto; le singole camere non disponevano di possibilità di oscuramento; mancava ogni riservatezza nei servizi igienico sanitari, essendo ubicato solo un bagno alla turca in locali di assai ridotte dimensioni, mentre le porte non consentivano la chiusura dall'interno; i locali destinati alla doccia avevano una estensione pari all'ingombro del piatto doccia, senza che fossero peraltro dotati di appendiabiti, con la conseguenza che era impossibile arrivare nei locali stessi con un minimo di vestiti addosso; l'area destinata a sala mensa, di ridotte dimensioni, era dotata di panche e tavoli metallici fissati al pavimento e conteneva un piccolo televisore schermato e fissato alla parete mediante struttura metallica; l'intera area del CIE era recintata da alta cancellata metallica con sistema contro l'evasione e di videosorveglianza, oltre ad essere dotata di barriere radar; l'impianto di illuminazione all'interno dei radar era comandato dall'esterno; la struttura era inoltre vigilata all'esterno da due elementi di polizia ordinaria, dotati di armi di ordinanza, oltre che da 24 militari dotati di sfollagente. Durante il primo sopralluogo, le persone trattenute inscenavano una protesta che si placava solo dopo l'intervento di due funzionari di Pubblica Sicurezza. Il c.t.p. del Comune di Bari chiedeva, nel corso delle operazioni, di dare atto delle pessime condizioni di manutenzione e conservazione dei servizi igienici e anche di parte dei pavimenti, oltre che delle pareti degli ambienti e di altre circostanze. Sempre durante il sopralluogo, i detenuti nel Modulo n. 1 dichiaravano agli attori popolari di non conoscere le ragioni per le quali si trovavano ivi ristretti e imploravano aiuto. La visita proseguiva nei moduli 3 e 5 dove venivano constatate situazioni analoghe, mentre nel modulo 6 erano in corso lavori di manutenzione ordinaria e in quello n. 7 erano state effettuate le pitturazioni delle pareti e la manutenzione ordinaria dei servizi sanitari. Il rappresentante della Prefettura di Bari

evidenziava che i moduli n. 2 e n. 4 erano chiusi e non utilizzati dal mese di agosto 2010 a causa di un incendio. Inoltre, lo stesso asseriva che i detenuti erano in numero di 99. Veniva peraltro evidenziato che la inagibilità del modulo n. 2 era stata determinata da un incendio di materassi all'interno del vano docce, per il quale era stata sporta denuncia alla autorità giudiziaria. Veniva poi data conferma del fatto che i danneggiamenti erano conseguenza di una rivolta che aveva avuto luogo nella notte del 30 luglio 2010. Gli attori popolari evidenziavano che le condizioni del CIE, così come sopra riportate, comportavano una evidenza di un regime carcerario con trattamento disumano delle persone ivi ristrette.

Rilevavano ancora gli attori popolari che la prima relazione del consulente tecnico d'ufficio certificava che le generali condizioni degli alloggi e dei relativi servizi igienici erano tali da non soddisfare le ordinarie esigenze di benessere e di decoro, e che da parte dei detenuti era emersa in modo chiaro la insofferenza causata dalla lunga e forzata permanenza nella struttura, culminata a volte in forme estreme, come incendi e atti lesivi, anche autolesionistici. Tale insofferenza emergeva anche dalla distruzione di suppellettili e di locali, laddove i lavori di manutenzione non erano in grado di sopperire al degrado, posto che le azioni dimostrative si erano ripetute nel tempo. Il miglioramento della qualità della vita all'interno del centro invece poteva essere determinato attraverso interventi miranti a garantire la funzionalità della struttura e la riduzione delle condizioni di ansia e di malessere dei detenuti. Lo stesso c.t.u. evidenziava che il numero dei servizi igienici era insufficiente rispetto a quanto indicato dalle Linee Guida del 2009 e poteva essere incrementato. Infine, occorre intervenire sulle condizioni psicologiche dei detenuti, creando spazi nei quali impegnarli in varie attività, anche a discapito della capienza del centro.

Gli attori esponevano inoltre che a seguito delle osservazioni dei consulenti tecnici di parte, in data 29 giugno 2011 veniva depositata la relazione conclusiva di consulenza tecnica d'ufficio, nella quale il perito incaricato escludeva che la struttura potesse qualificarsi come carceraria, senza negare che le persone ivi ristrette fossero private della libertà personale, essendo sottoposte a un regime di reclusione h 24 e a vigilanza da parte dei Corpi Armati dello Stato. Il consulente precisava altresì di avere consigliato la esecuzione di opere di manutenzione per l'adeguamento della struttura alle Linee Guida, non tenute presenti all'epoca della costruzione del CIE in quanto redatte successivamente. Lo stesso poi asseriva che la struttura era in grado di assicurare ai

trattenuti la necessaria assistenza e il rispetto della loro dignità, pur essendo da apportare interventi migliorativi, così come descritti nella relazione.

Gli attori popolari contestavano la suddetta relazione di c.t.u., in quanto il tecnico, pur dando atto delle caratteristiche di fatto carcerarie del CIE, negava contraddittoriamente nelle conclusioni questa evidenza, per la sostanziale conformità del CIE di Bari alle Linee Guida del 2009. Tali Linee Guida però, pure violate nel caso del CIE (come anche riconosciuto dal c.t.u. nella sua relazione), non potevano costituire parametro di riferimento per la verifica del rispetto della dignità degli uomini ivi reclusi, non essendo state previste da alcuna fonte legislativa atta ad accreditarle come disciplina regolamentare e non essendo mai state approvate: esse risultavano, dunque, giuridicamente inesistenti e/o geneticamente inefficaci, oltre al fatto di essere state elaborate da un semplice comitato tecnico consultivo, come tale privo del potere deliberativo con efficacia esterna. A parere degli attori, quindi, poteva affermarsi che nel CIE erano ristretti esseri umani in applicazione di un documento, le predette Linee Guida, giuridicamente inesistente e/o inefficace, che non poteva essere considerato come regolamento o atto amministrativo idoneo a incidere sulla libertà personale degli immigrati. Gli attori ritenevano inoltre che il c.t.u. avesse comunque svolto apprezzamenti giuridici nell'accertamento dei fatti. Ad esempio, l'accertato presidio armato del centro ne segnalava la caratteristica carceraria, ma veniva illogicamente considerato dal c.t.u. come "Area Operativa Riservata", che pure non consente forme di detenzione alternative a quelle indicate dallo Stato; la presenza di un'area di polizia sarebbe poi stata giustificata dalla previsione della stessa nelle Linee Guida, ma in realtà essa era riconducibile proprio alla funzione di sorveglianza, come peraltro evidenziato dal rappresentante del Ministero dell'Interno; la restrizione delle persone nei moduli, invece, sarebbe stata giustificata da ragioni di sicurezza e di protezione degli stessi immigrati; la presenza di grate di ferro antievasione trovava motivazione in base alla sua previsione nelle Linee Guida del 2009, non considerando però che proprio questa architettura denotava il carattere carcerario della struttura; la presenza di illuminazione subita dall'esterno era anche essa giustificata con la previsione nelle Linee Guida, ma non considerava il fatto che privare un uomo del diritto di autodeterminarsi, nella fruizione della luce artificiale, integra una forma di tortura. Ne deducevano, quindi, l'illogicità e la contraddittorietà delle conclusioni alle quali era giunto il CTU. Piuttosto, a loro dire doveva essere affermato che la consulenza aveva in fatto dimostrato che i

cittadini extracomunitari rinchiusi nel CIE erano sottoposti a privazione della libertà personale e a forme di tortura, senza alcun rispetto delle garanzie previste per i detenuti dall'ordinamento penitenziario.

Esponavano ancora che sussisteva nel caso di specie la violazione della giurisprudenza costituzionale e della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 16 dicembre 2008, 2008/115/CE. Infatti, la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 105/2001, aveva evidenziato che il trattenimento nei CIE comportava violazione della libertà personale, la quale, invece, non può essere ristretta al di fuori delle garanzie di cui all'art. 13 della Costituzione, applicabili anche allo straniero. La Corte di Giustizia, Prima Sezione, del 28 aprile 2011, nel procedimento C-61/11 PPU, aveva poi affermato che la Direttiva sopra citata deve essere interpretata nel senso che la stessa osta alla irrogazione, da parte degli Stati membri, della pena della reclusione al cittadino di un Paese terzo, il cui soggiorno sia irregolare, per la sola ragione che egli permanga nel territorio, pur essendo destinatario dell'ordine di lasciarlo. Di conseguenza, sarebbe inapplicabile al cittadino extracomunitario la misura penale della reclusione in ipotesi di violazione dell'ordine di lasciare il territorio nazionale entro un determinato termine.

Rilevavano poi che, come già emerso nel procedimento di A.T.P. dinanzi al Presidente del Tribunale di Bari, sarebbe parametro certo quello per cui lo straniero debba essere trattenuto nel Centro con modalità tali da assicurargli la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità. Era invece provato che queste condizioni non erano garantite dal CIE di Bari, essendo violata la legge che lo aveva istituito come centro di accoglienza e di soccorso umanitario. Sul punto scarso rilievo veniva attribuito alla circostanza che il c.t.u. avesse escluso che il Centro potesse essere ricondotto tra le carceri. Tali conclusioni erano semplicemente dovute, a parere degli attori popolari, alla applicazione di un parametro fuorviante come le Linee Guida. Lo stesso c.t.u., peraltro, nel corso dei sopralluoghi, aveva acclarato di persona la circostanza della privazione della libertà personale, con modalità di reclusione finanche più afflittive di quelle delle carceri statali. In queste ultime strutture, infatti, i detenuti possono socializzare senza richiedere autorizzazioni alle autorità sorveglianti, sono occupati in attività lavorative, possono accedere a corsi di studio e di formazione professionale, infine possono beneficiare di strutture sportive e di svago all'interno delle carceri. Nel CIE, invece, la comunicazione dei detenuti di ciascun modulo con quelli di altro modulo è possibile solo previa autorizzazione del personale, la reclusione nei moduli è permanente h 24, i

servizi igienici sono indecenti, la luce elettrica viene comandata dall'esterno, manca infine nel Centro un presidio del Servizio Sanitario Nazionale. Sul punto era emerso che il presidio, attivo nelle 24 ore, non garantiva alcuna assistenza ai detenuti, ma solo l'invio al ricovero in struttura pubblica, ricorrendone le condizioni. Il presidio medico infermieristico era assicurato dall'ente gestore, il quale però, a dire degli attori popolari, non era dotato di abilitazione all'attività medica, circostanza di per sé costituente trattamento degradante e inumano, alla luce del fatto che nel CIE era stato riscontrato un altissimo grado di ansia e di insofferenza psicologica. Riportavano poi il testo di una denuncia pubblica, secondo il racconto delle condizioni di trattenimento nel centro, inviata anche al Presidente della Repubblica.

Gli attori concludevano sostenendo quindi che sia la normativa comunitaria sia quella interna vietano che il trattamento degli stranieri possa essere di tipo carcerario nei confronti di coloro i quali non hanno commesso alcun reato, come invece palesemente accade nel CIE di Bari. Tale circostanza non può essere giustificata con l'applicazione delle Linee Guida dell'aprile 2009 poiché tale atto risulta giuridicamente inidoneo a incidere sui diritti fondamentali dell'uomo e comunque giuridicamente inesistente perché mai approvato dai competenti organi statali. Le condizioni di trattenimento nel CIE non rispetterebbero comunque neanche i parametri normativi vigenti per gli istituti penitenziari italiani. Il CIE di Bari sarebbe quindi un luogo dove si perpetrerebbero quotidianamente violazioni dei diritti dell'uomo, posto che il trattamento riservato agli stranieri potrebbe dirsi contrario all'art. 6 della legge 26 luglio 1975, n. 354 e agli artt. 6 e 7 del d.P.R. 230/2000, oltre che alle prescrizioni dettate in materia penitenziaria dalla normativa comunitaria (Raccomandazione R (2006) 2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri adottata in data 11 gennaio 2006), nonché della vincolante giurisprudenza della Corte EDU (caso Sulejmanovic c/Italia, n. 22635/03, sent. 16 luglio 2009, richiamata dal Ministero della Giustizia della Repubblica Italiana con la circolare di recepimento GDAP – 0308424 – 2009 del 25 agosto 2009).

Con comparsa di costituzione e risposta in data 9 giugno 2012 si costituivano in giudizio il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiedendo:

- a) di dichiarare il difetto di giurisdizione del G.O.;
- b) di dichiarare la domanda improponibile per difetto dei presupposti di cui all'art. 9 della legge n. 267/2000;

- c) di dichiarare il difetto di legittimazione attiva degli attori e passiva delle Amministrazioni convenute, essendo legittimato passivamente l'ente gestore del centro;
- d) di dichiarare inammissibili le domande proposte o di respingerle perché infondate, acclarando la non applicabilità al CIE degli standards previsti per gli istituti penitenziari e le disposizioni di cui al d.P.R. 230/2000 e della legge n. 354/1975.

Nello specifico eccepivano in via preliminare il difetto assoluto di giurisdizione del G.O., palesandosi l'azione come petizione diretta al legislatore sulla questione dei CIE, laddove lo stesso Presidente del Tribunale di Bari aveva, con la ordinanza in data 2/3 marzo 2011, evidenziato i limiti della azione in quelli relativi all'accertamento della violazione dei diritti e al riconoscimento della responsabilità civile. Sotto altro profilo, doveva poi ravvisarsi il difetto di giurisdizione del G.O. poiché che gli attori popolari avevano di fatto utilizzato lo schema legislativo indicato dal d.lgs. n. 198/2009, che ha introdotto nell'ordinamento la figura della class action amministrativa la quale, però, non contempla la figura della domanda di risarcimento del danno. Inoltre, lo stesso decreto esclude la legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, espressamente attribuendo, infine, la giurisdizione in *subiecta materia* al G.A.

Evidenziavano inoltre la mancata sussistenza degli estremi per ritenere ricorrenti i presupposti per esperire l'azione di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 267/2000. Sostenevano che le azioni popolari sono strumenti che consentono, in casi eccezionali e tassativi, la tutela degli interessi di fatto, non qualificati e indifferenziati, all'osservanza da parte della P.A. delle norme di buona amministrazione. Le stesse si porrebbero, pertanto, come strumenti in deroga all'art. 100 c.p.c., di natura suppletiva o correttiva. Nel caso di specie ricorreva un'azione di tipo suppletivo, volta ad assicurare la tutela dei diritti e degli interessi del Comune e della Provincia in caso di inerzia degli amministratori locali, con attribuzione del potere al cittadino elettore, in sostituzione dell'ente locale inerte, in applicazione dell'art. 81 c.p.c.. L'azione in esame potrebbe quindi essere esercitata dal cittadino elettore purché non in contrasto con la volontà espressa dall'ente locale. Diversamente si verificherebbe un *vulnus* alla rappresentatività, essendo attribuita al cittadino una legittimazione speciale. Nel caso di specie, gli attori popolari avevano dichiarato di volere esercitare l'azione popolare per la tutela di standards minimi di vivibilità all'interno dei CIE. Tuttavia mancherebbe una disposizione che impone agli enti locali un obbligo di vigilanza sulle condizioni di vivibilità degli stranieri nel centro, circostanza neanche indicata nel ricorso, unitamente all'omissione



relativa alla equiparazione, quanto al rispetto degli standards, dei CIE agli istituti penitenziari. La legittimazione ad agire non poteva neppure essere tratta dai commi 2 e 3 dell'art. 3 del d.lgs. n. 267/2000, sicché il generico omesso esercizio di poteri di vigilanza e di controllo o sanzionatorio non poteva legittimare gli attori a promuovere il giudizio. Per promuovere l'azione popolare sarebbe necessario, a detta dei convenuti, l'attribuzione da parte del governo all'ente locale del potere di promuovere una azione e un ricorso e la conseguente inerzia di questi ultimi: nel caso di specie così non era, tenuto conto del fatto che il novellato art. 117 Cost. riserva alcune materie alla potestà esclusiva dello Stato, tra cui rientrano quelle oggetto del presente giudizio, quindi escluse dalla potestà del Comune e della Provincia. Questi ultimi enti non avrebbero quindi competenza in ordine al godimento da parte degli immigrati dei diritti loro spettanti, laddove la verifica delle condizioni igienico sanitarie dei centri non compete alle amministrazioni locali, ma all'ufficio di vigilanza della Direzione interregionale della Polizia di Stato.

Esponevano ancora i convenuti che sussisteva il difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni convenute, posto che la Prefettura di Bari aveva stipulato una convenzione con R.T.I. Ente OER / Ladisa Spa Medica Sud s.r.l., per la erogazione dei servizi che dovevano essere svolti nel rispetto delle finalità della missione istituzionale; a tal fine l'ente gestore si impegnava ad impiegare le figure professionali in possesso dei profili professionali, con una attività di controllo da parte della Prefettura. Le condotte denunciate come trattamento degradante e inumano sarebbero quindi riferibili unicamente al gestore, con conseguente difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni convenute. Erano peraltro assicurati, all'interno della struttura, i servizi di mediazione linguistica culturale, di informazione sulla normativa concernente l'immigrazione, il sostegno socio psicologico, oltre che l'assistenza sanitaria, assicurando altresì l'ente gestore rapporti diretti con gli immigrati trattenuti nella struttura. Peraltro, i convenuti osservavano che l'art. 3 d.lgs n. 198/2009 prevede la notifica del ricorso in tema di class action al concessionario.

Eccepevano, poi, il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, posto che la materia della immigrazione sarebbe di competenza del Ministero dell'Interno (ex d.lgs. n. 300/1999).

Quanto al merito della domanda, rilevavano che essa era infondata. L'ordinamento italiano riconosce ai cittadini stranieri extracomunitari i diritti fondamentali della

persona umana, secondo quanto previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998 e dalle varie fonti nazionali e sovranazionali, mai derogate dallo Stato italiano. Per disciplinare il fenomeno dell'immigrazione, l'Italia ha partecipato alla stipula di accordi e convenzioni. In particolare, la disciplina è stata dettata dapprima dalla legge n. 943/1986, poi dalla legge n. 39/1990, e infine da vari provvedimenti emessi in attuazione di direttive comunitarie. Quanto ai CIE, esso sono stati così denominati dalla legge n. 125 in data 24 luglio 2008 e istituiti con l'art. 12 della legge n. 40 in data 6 marzo 1998 e successive modifiche (d.lgs. n. 286/1998 e legge n. 189/2002) e sono strutture deputate al trattenimento (per un periodo massimo di 180 giorni) dei destinatari dei provvedimenti amministrativi di espulsione, convalidati dal Giudice di Pace, tanto al fine di consentire alle forze di Polizia di procedere alla identificazione dei clandestini ivi collocati. Il periodo di permanenza massimo nei CIE è stato poi portato a 18 mesi, con legge n. 129/2011. Tali Centri, quindi, sono strutture destinate a trattenere gli immigrati per un periodo strettamente necessario alla esecuzione della espulsione, con accompagnamento alla frontiera, quando non sia possibile eseguire l'espulsione immediatamente. Il trattenimento nei CIE è peraltro disciplinato dall'art. 14 T.U. immigrazione, e le modalità dello stesso prevedono che sia assicurata la necessaria assistenza allo straniero, il pieno rispetto della sua dignità e la possibilità di comunicare con l'esterno. La gestione dei centri è stata disciplinata dagli artt. 20, 21, 22, 23 del reg. n. 394/1999, affidata ai Prefetti delle Province dove è istituito il centro e deve avvenire in conformità con le direttive impartite dal Ministero dell'Interno, anche tramite la stipula di convenzione con soggetti terzi. In tali centri devono essere assicurati i servizi per il mantenimento e l'assistenza degli stranieri, i servizi sanitari essenziali, quelli di socializzazione e quelli finalizzati all'esercizio del culto. Sono state poi approvate le Linee Guida e il Ministero dell'Interno ha approvato lo schema di capitolato di appalto per la gestione dei servizi e per la progettazione dei centri, al fine di migliorare le condizioni di vita degli immigrati e assicurare il rispetto della dignità umana. Con Decreto Interministeriale del 29 novembre 2005 è stata riconosciuta ai CIE la caratteristica di aree operative riservate, all'interno delle quali la vigilanza sulla legislazione in materia di sicurezza e salute è demandata al personale della Amministrazione dell'Interno.

Esponevano ancora, quanto al CIE di Bari, che con decreto interministeriale del 21 luglio 1998 veniva istituito il Centro di Temporanea Permanenza e assistenza ai sensi



dell'art. 12 della legge 40/1998 e con successivo decreto del 28 luglio 1998 veniva disposta la segretazione dei lavori, determinata dalla circostanza della presenza all'interno della struttura di personale delle Forze di Polizia destinato alla vigilanza e alla sicurezza del Centro. Specificavano poi che l'area di Polizia costituiva senz'altro una struttura militare perché deputata alla vigilanza e alle comunicazioni destinate alla sicurezza e difesa nazionale. La gestione del CIE di Bari veniva affidata ad un ente a seguito di regolare gara e sono gli operatori dello stesso ad avere rapporti diretti con gli immigrati, mentre la Prefettura svolge solo attività di vigilanza, assicurando una turnazione giornaliera del proprio personale. L'assistenza sanitaria sarebbe assicurata da personale del gestore; si contestava, peraltro, la questione che nel centro sarebbero utilizzati farmaci scaduti. L'attività di verifica e controllo igienico sanitario è poi effettuata da un medico della Polizia di Stato. Quanto alla sicurezza, il servizio di vigilanza è assicurato dalla Questura di Bari, mediante un presidio fisso, avvalendosi peraltro di militari delle Forze Armate. Nel 2010 i NAS dei Carabinieri di Bari evidenziavano che, nonostante la persistenza di danneggiamenti agli arredi e alla struttura, non vi erano gravi carenze nella stessa. La gestione e l'organizzazione è affidata ai Prefetti delle Province in cui il CIE è istituito, che seguono le istruzioni del Ministero dell'Interno il quale, peraltro, a seguito dei vari danneggiamenti, stanziava la somma di euro 1.700.000,00 per la ristrutturazione dell'immobile.

I convenuti evidenziavano ancora che le risultanze della A.T.P. avevano evidenziato che il CIE di Bari sarebbe in grado di assicurare ai trattenuti la assistenza necessaria oltre che il rispetto della loro dignità. Le criticità riscontrate nel centro sarebbero addebitabili in parte al mancato rispetto delle Linee Guida del 2009 (essendo stato il Centro costruito successivamente a quella data) e, principalmente, ai danneggiamenti arrecati proprio dai trattenuti. Quanto poi all'assistenza ai trattenuti, essa veniva assicurata dall'ente gestore secondo i patti contrattuali, escludendo il tecnico che la struttura potesse essere qualificata come carceraria, essendo invece qualificata come "Area Operativa Riservata"; la presenza delle forze di Polizia era dovuta in quanto prevista dalle Linee Guida, così come la presenza di grate metalliche agli infissi esterni e l'alta cancellata metallica con sistema antievasione. La dimensione delle celle era anche superiore a quanto previsto dal d.lgs. n. 81 in data 9 aprile 2008 per gli alloggi dormitori. Le condizioni di areazione all'interno delle singole strutture, invece, era di poco inferiore ai parametri degli abitati, dovendosi tenere presente che i trattenuti non trascorrono molto

tempo nelle singole camere. Il consulente tecnico aveva anche indicato i lavori da attuare per superare le criticità pur riscontrate e l'Amministrazione aveva pure provveduto ad attivarsi per l'adeguamento della struttura alle nuove Linee Guida e la Prefettura si era adoperata per la sollecita esecuzione dei lavori. Per questo era stato disposto l'accreditamento della somma di Euro 1.700.000,00 da parte del Ministero dell'Interno, al fine di realizzare un secondo blocco di servizi igienici e l'allestimento di sale da adibire al tempo libero. A riguardo era già stata individuata la stazione appaltante ed era stata anche redatta una relazione di un gruppo di lavoro appositamente costituito, che aveva precisato la necessità di una serie di lavori di ristrutturazione e di creazione di ulteriori blocchi di servizi igienici. Inoltre, il CIE era oggetto di visita da parte di vari soggetti istituzionali e varie organizzazioni. Essendo lo stesso Centro una struttura dichiarata "Area Operativa Riservata", ed essendo stata esclusa dal c.t.u. la qualifica di struttura carceraria, l'accesso veniva subordinato a particolari misure di sicurezza. Peraltro, il carattere carcerario della struttura veniva escluso dal fatto che la stessa non dipende dalla Amministrazione carceraria, ma dalle Prefetture UTG. All'interno dei CIE inoltre, agiscono operatori dell'ente gestore, e qualora lo straniero si allontani dalla stessa non commette reato di evasione, ma deve soltanto esservi ricondotto. I CIE e le procedure di accompagnamento non inciderebbero, quindi, sulla libertà personale dello straniero, ma solo sulla sua libertà di circolazione e di soggiorno. Pur a voler ammettere che la misura del trattenimento incida sulla libertà personale, residuerebbe comunque sempre il rispetto delle garanzie di cui all'art. 13 della Costituzione. Permarrebbe, quindi, la necessità di garantire il bilanciamento degli interessi, ossia l'esigenza di contrastare l'immigrazione clandestina e il rispetto dei diritti dello straniero. La Corte Costituzionale, poi, con la decisione n. 105/2001 ha evidenziato che il legislatore ha voluto evitare la identificazione di questi centri con le strutture carcerarie, mentre il Ministero dell'Interno, con la circolare n. 11/1998 ha rilevato che il trattenimento dello straniero nel Centro non può assimilarsi ad una sanzione detentiva, mentre le limitazioni alla libertà della persona devono essere strettamente funzionali ad evitarne l'allontanamento abusivo e a garantire la sicurezza delle persone che lavorano nel centro, il tutto rispettando la dignità dello straniero. All'interno del Centro è garantita la massima libertà di movimento, mentre gli alloggi non rappresentano celle e le stanze all'interno dei moduli non sono chiuse. Al CIE, di conseguenza, non sarebbero applicabili le leggi in materia carceraria, di natura



eccezionale e non suscettibili di applicazione analogica. Infine, stante la contingenza del problema dell'ingresso degli extracomunitari nel nostro Paese, si riteneva importante evidenziare che le condizioni degli stessi sono di certo caratterizzate da un notevole stato di tensione, con la conseguenza che i danni sarebbero stati arrecati dagli stranieri stessi, il che renderebbe non accoglibile la domanda risarcitoria.

Con comparsa di costituzione e risposta in data 5 giugno 2012 si costituiva in giudizio la Regione Puglia, chiedendo:

- a) di accertare e dichiarare che il CIE di Bari è una struttura di detenzione di esseri umani;
- b) di accertare e dichiarare che in esso manca un presidio del Servizio Sanitario nazionale a tutela della integrità fisica e psichica delle persone ivi ristrette;
- c) accertare e dichiarare che le Linee Guida anno 2009, redatte dal Comitato Tecnico Consultivo del Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, costituiscono una mera proposta mai recepita dai competenti organi della PA statale;
- d) accertare e dichiarare che le Linee Guida sono giuridicamente inesistenti e/o inefficaci;
- e) accertare e dichiarare che la reclusione delle persone all'interno del CIE, secondo le rilevate caratteristiche di tipo carcerario, integra condotta lesiva dei diritti universali dell'uomo;
- f) accertare e dichiarare che il trattamento delle persone ristrette nel CIE viola, oltre che i diritti dell'uomo, anche gli standards minimi di vivibilità per i detenuti;
- g) per l'effetto, ove occorra previa disapplicazione delle Linee Guida, ordinare l'immediata chiusura del CIE per violazione dei diritti umani;
- h) in subordine, condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Bari, Ufficio Territoriale del Governo, in solido tra loro: alla esecuzione delle opere edilizie necessarie indicate dal c.t.u. nella fase di istruzione preventiva, alla realizzazione dei necessari presidi socio sanitari del S.S.N. con preposizione di personale qualificato, con condanna delle spese di lite.

Nello specifico, deduceva di non essere ente sostituito ex art. 9 del d.lgs. n. 267/2000, ma di essere stata evocata nel giudizio e di condividere nel merito tutto quanto dedotto giuridicamente dagli attori popolari. Ripercorrendo la disciplina dei CIE, evidenziava che l'art. 14 della legge n. 125/2008 ha stabilito che i CIE sono costituiti con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quelli della solidarietà sociale e del tesoro, del

bilancio e della programmazione economica, proseguendo nel senso che allo straniero trattenuto nel centro è assicurata la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità. La competenza legislativa in materia di CIE è devoluta allo Stato, residuando in capo alle Regioni il compito di osservazione e monitoraggio del funzionamento dei centri, nell'ambito delle proprie competenze, in materia di assistenza e sanitaria (come peraltro previsto dall'art. 3, comma v del d. lgs. n. 286/1998). La Regione Puglia prevede nel proprio Statuto varie finalità e principi, quali il rispetto delle dignità, dei diritti e delle libertà della persona umana, il benessere e la sicurezza, in linea con le disposizioni legislative anche sovranazionali, oltre che nazionali, nonché la pace, la solidarietà, l'accoglienza, lo sviluppo umano e la tutela delle differenze. Tali circostanze porterebbero l'ente a condividere le conclusioni degli attori popolari. L'accertamento tecnico preventivo ha evidenziato come il trattenimento degli stranieri nel CIE di Bari non potrebbe dirsi ispirato al rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona, presentando il Centro varie criticità e comunque risultando in esso la compressione e la forte limitazione della libertà personale. Lo stesso c.t.u., dando atto delle caratteristiche della struttura del CIE di Bari, ha fatto emergere come lo stesso possa essere di fatto assimilabile ad una struttura carceraria; segnatamente, ciò sarebbe dimostrato dalla presenza di forze armate di polizia, dalla detenzione degli ospiti in moduli carcerari con sorveglianza h 24 da parte di corpi armati, dalla presenza di grate antievasione, nonché dal fatto che le persone sono costrette a subire la presenza di luce artificiale comandata dall'esterno. Agli immigrati presenti nel suddetto CIE è preclusa la possibilità, garantita invece agli ospiti delle carceri statali, di socializzare con altri detenuti senza essere preventivamente autorizzati. All'interno del CIE non è inoltre prevista la presenza di alcun presidio del S.S.N. Tutti questi elementi farebbero propendere per il fatto che il CIE di Bari non possa dirsi di certo una struttura idonea ai sensi di quanto previsto dall'art. 14 comma 2 d. lgs. n. 286/1998.

Con comparsa di costituzione e risposta del 12 giugno 2012, in adesione all'azione popolare ex art. 9 d. lgs. n. 267/2000, si costituiva in giudizio il Comune di Bari, aderendo alle deduzioni in fatto e in diritto e alle domande formulate dagli attori popolari.

Nello specifico, ripercorrendo le deduzioni degli attori popolari nel presente giudizio e in quello di accertamento tecnico preventivo, deduceva la sussistenza della propria legittimazione ad agire nel giudizio, spettando al Comune, in forza dell'art. 13 TUEL, le

funzioni amministrative riguardanti la popolazione e il territorio comunale, nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, fatte salve le competenze attribuite ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, mentre il Sindaco ha proprie ulteriori competenze relative a situazioni di emergenza, sanitarie e di igiene pubblica. Il competente ufficio comunale esercita, in forza dell'art. 27 d.P.R. n. 380/2001, attività di vigilanza nel settore urbanistico edilizio, rilasciando il certificato di agibilità che attesta il rispetto delle condizioni di sicurezza, di igiene, di salubrità, di risparmio energetico degli edifici e degli impianti in essi installati. In forza di questi principi sussiste, quindi, a parere del Comune interveniente nel giudizio, la propria legittimazione ad agire, quale ente esponenziale della comunità locale e quale ente pubblico cui è attribuita la potestà della gestione del proprio territorio in relazione ai servizi alla persona e alla comunità, tanto da poter proporre azione di condanna e risarcitoria per la tutela dell'interesse alla modalità di esplicazione di esercizio del CIE, qualora si deducesse la violazione in esso dei diritti inviolabili della persona e il timore di trattamenti inumani e degradanti, tutto questo sia perché competente in materia di servizi alla persona e alla comunità, sia perché competente in ordine alla vigilanza igienico sanitaria, dal punto di vista edilizio e della salubrità.

Quanto alla esperita azione di condanna nei confronti dello Stato evidenziava che, quantunque non sia prevista la pena della reclusione per il reato contravvenzionale ex art. 10 bis del d. lgs. n. 286/1998, la modalità di esercizio delle competenze dello Stato in materia di immigrazione andrebbe valutata secondo quanto previsto dall'art. 3 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, che prevede il divieto di tortura. La circostanza per cui la libertà personale venga compressa con modalità deteriori rispetto a quanto previsto nelle strutture carcerarie (essendo la vita dei ristretti gestita e regolamentata da parte di un ente privato vincitore di una gara di appalto dei servizi), integra violazione del predetto art. 3. Ogni comportamento della P.A. che violi la norma su citata sarebbe emesso in carenza di potere, il che fonderebbe la esperibilità della azione di condanna innanzi al G.O.

Con riferimento alla domanda di risarcimento del danno per la violazione dei diritti umani e all'immagine del Comune di Bari deduceva che, poiché l'Italia ha ratificato, con la legge n. 848 in data 4 agosto 1955, la Convenzione europea per la salvaguardia dei

diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, avendo peraltro gli artt. 35 e 13 della Convenzione efficacia precettiva, gli Stati contraenti hanno il dovere di assicurare agli esseri umani la protezione effettiva e integrale dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, con la conseguenza che qualora venga violato un diritto fondamentale dell'individuo i Giudici nazionali devono conseguentemente adottare i rimedi giurisdizionali conformi alla Convenzione. La giurisprudenza ha poi riconosciuto ipotesi di risarcimento del danno morale anche al di fuori della fattispecie penalmente rilevanti, al di là, quindi, dell'ipotesi di cui all'art. 185 c.p.c., ovvero qualora la legge attribuisce ad un soggetto pubblico l'obbligo risarcitorio in base ad una regola di responsabilità oggettiva, come nel caso di specie, ove il *vulnus* ai diritti dell'uomo è concepito all'interno di strutture statali (sul punto, Cassazione n. 4542/2012, che ha riconosciuto la risarcibilità del danno non patrimoniale quando l'altrui condotta leda diritti della personalità, come il diritto alla immagine, alla identità e alla reputazione). Peraltro, il Comune di Bari aveva, con deliberazione consiliare n. 149 del 15 novembre 2004, espresso la sua contrarietà e quella della comunità a ospitare il CIE (allora C.P.T.), tanto a maggior ragione rispetto a quanto accertato in sede di c.t.u.

Non va sottaciuto che nel corso del giudizio venivano esperiti due procedimenti cautelari, entrambi esitati in provvedimenti confermati in sede di reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c.

Il primo, promosso dagli attori popolari ai sensi dell'art. 700 c.p.c., veniva definito con provvedimento in data 3/9 gennaio 2014, con il quale veniva ordinato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Interno e alla Prefettura di Bari - Ufficio Territoriale del Governo, di eseguire una serie di lavori all'interno del CIE di Bari, meglio descritti nel dispositivo del provvedimento (e finalizzati, in sostanza, a rendere maggiormente vivibile la condizione dei trattenuti nel centro), da eseguirsi nel termine di giorni 90, con la espressa previsione che, in caso contrario, le persone trattenute nel CIE dovevano trasferite in altri centri rispondenti ai requisiti previsti dalla normativa vigente.

Il secondo, proposto ex art. 669 duodecies c.p.c. (a seguito di diffida svolta dagli attori popolari agli enti statali, per il mancato rispetto del termine per l'esecuzione dei lavori), si concludeva con provvedimento del 9 febbraio 2015, con il quale il Giudice di prime cure, non accogliendo il ricorso per la chiusura del CIE, nominava invece un



commissario *ad acta* per verificare lo stato di avanzamento dei lavori ordinati con il precedente provvedimento cautelare.

Istruita poi la causa, precisate le conclusioni all'udienza del 10 febbraio 2016, il procedimento veniva assegnato ad altro Giudice. Indi, alla udienza del 9 gennaio 2017 le parti precisavano nuovamente le conclusioni e il Giudice riservava la causa per la decisione, assegnando i termini ex art. 190 c.p.c.

Tutto quanto sopra esposto, il Giudice evidenzia quanto segue.

I punti principali da dover affrontare, così come formulati nelle rispettive domande, riguardano sia eccezioni preliminari sia questioni di merito. Le stesse andranno di seguito trattate punto per punto.

La prima questione preliminare da dover affrontare è quella relativa alla giurisdizione.

Sul punto si osserva che, dopo aver depositato e notificato atto di citazione, gli attori presentavano ricorso ex art. 700 c.p.c. per la pronuncia di provvedimenti d'urgenza, consistenti nell'ordine di cessazione di ogni forma di detenzione carceraria delle persone trattenute nel CIE di Bari, nonché nella richiesta di adozione di ogni misura ritenuta idonea ad assicurare provvisoriamente gli effetti dell'emananda decisione di merito. Ove il Giudicante non avesse ritenuto di dover accogliere tali richieste, insistevano gli attori affinché il Tribunale ordinasse in via d'urgenza alle amministrazioni convenute/resistenti di eseguire immediatamente e nel termine da fissarsi tutti gli interventi necessari per migliorare le condizioni psicofisiche delle persone trattenute nel CIE. I resistenti si costituivano con una propria comparsa, evidenziando preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario. Con ordinanza del 03/09 gennaio 2014, il Giudice si esprimeva in merito alle questioni preliminari e riguardo alla giurisdizione evidenziava che sul punto era già intervenuta un'ordinanza del Presidente del Tribunale (depositata il 3 marzo 2010, che disponeva l'ATP *ante causam*), riguardante il rilievo dell'art. 14 comma 2 d.lgs. n. 286/1998. Tale articolo infatti riconosce in maniera indiscussa il diritto dei "trattenuti" nei CIE a permanere in essi, godendo della necessaria assistenza e senza mortificazione della loro dignità. Secondo l'assunto dei ricorrenti, tali diritti non apparivano in alcuna maniera tutelati. Continuando nella lettura dell'ordinanza del 03/09 gennaio 2014, si evidenziava che anche le Sezioni Unite della Corte Suprema hanno stabilito che la domanda di risarcimento del danno da detenzione illegale per illegittima proroga del trattenimento dello straniero appartiene alla giurisdizione del Giudice ordinario, poiché lo stesso è il

giudice dei diritti e davanti al medesimo si celebra il subprocedimento di proroga (con le stesse garanzie del contraddittorio previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 per la convalida della prima frazione temporale del trattenimento). Il Giudice ordinario è infatti dotato del potere di sindacare la legittimità dell'atto amministrativo incidente sulla libertà della persona e, quindi, competente a decidere sul risarcimento del danno cagionato dall'eventuale illegittimità (così Cass., sez. un., 13.6.2012, n. 9596). La competenza giurisdizionale del Giudice dei diritti viene inoltre suffragata anche dalla scarsa casistica di precedenti del Giudice amministrativo, il quale si è occupato di risvolti secondari relativi alla disciplina di cui all'art. 14 del t.u. del 1998, nei quali venivano in considerazione atti e provvedimenti della pubblica amministrazione (cfr., ad es., Cons. Stato, sez. III, 17.1.2013, n. 271 e id., sez. III, 9.5.2012, n. 2684 in tema di emersione dal lavoro irregolare dei cittadini extracomunitari). Nel caso in esame, quindi, la materia oggetto di cognizione del Giudice ordinario riguarda il trattamento cui gli stranieri sono in generale sottoposti, per effetto dei titoli di restrizione della libertà personale (titoli che sono quindi qui presupposti e, come tali, incontestati). E necessario rammentare che il Giudice delle leggi, già alcuni anni fa, riteneva che: *“Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza (n.d.r., ora centri di identificazione e di espulsione) è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Si può forse dubitare se esso sia o meno da includere nelle misure restrittive tipiche espressamente menzionate dall'art. 13; e tale dubbio può essere in parte alimentato dalla considerazione che il legislatore ha avuto cura di evitare, anche sul piano terminologico, l'identificazione con istituti familiari al diritto penale, assegnando al trattenimento anche finalità di assistenza e prevedendo per esso un regime diverso da quello penitenziario. Tuttavia, se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle 'altre restrizioni della libertà personale', di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il Questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata. Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura*



*alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale che, al pari degli altri diritti costituzionalmente proclamati inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani. Che un tale ordine di idee abbia ispirato la disciplina dell'istituto emerge del resto dallo stesso art. 14 censurato, là dove, con evidente riecheggiamento della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, e della riserva di giurisdizione in esso contenuta, si prevede che il provvedimento di trattenimento dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che, se questa non lo convalida nelle successive quarantotto ore, esso cessa di avere effetto”* (così nella motivazione Corte Cost., 10.4.2001, n. 105). A tal proposito bisogna evidenziare che nel settore “parallelo” del sistema penitenziario opera pacificamente la cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. La Corte Costituzionale, infatti, ha stabilito che la magistratura di sorveglianza è titolare della funzione tendenzialmente piena di garanzia dei diritti dei detenuti e degli internati. Tale garanzia consiste nel vaglio di legittimità pieno sia del rispetto dei presupposti legislativi dettati all'amministrazione per l'adozione delle misure, sia dei loro contenuti, con particolare riferimento all'incidenza sui non comprimili diritti dei detenuti e degli internati, la cui garanzia spetta alla giurisdizione del giudice ordinario (così Corte Cost., 11.2.1999, n. 26), nel cui ambito è compresa, ad es., anche quella in tema di lavoro carcerario, prestato dai detenuti (cfr. Cass., sez. un., 14.12.1999, n. 899). I precedenti di merito hanno dato continuità a tali insegnamenti: la magistratura di sorveglianza (facente parte del complesso giurisdizionale ordinario) si è ritenuta investita di giurisdizione piena ed esclusiva in ordine alla tutela dei diritti dei detenuti, estesa anche al risarcimento per equivalente (cfr., ad es., Sez. Sorv. Lecce, 9.6.2011; id., 17.9.2009). Secondo la prospettazione degli attori popolari, le posizioni giuridiche da loro fatte valere hanno la consistenza di diritti soggettivi e quindi la giurisdizione in questa materia non può che spettare al giudice ordinario: tale giurisdizione non potrebbe essere declinata sul rilievo che i diritti che si assumono

violati appartengono ai singoli individui "trattenuti" (non parti di questo giudizio), non già agli attori popolari o agli enti territoriali sostituiti. Infatti, in ipotesi di azione popolare promossa dal cittadino elettore, ai sensi dell'art. 7 L. 8 giugno 1990 n. 142 (modificato dall'art. 4, comma 1, L. 3 agosto 1999 n. 265, e poi trasfuso nell'art. 9 d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) – attribuendo a ciascun elettore il potere di far valere in giudizio ogni azione e ricorso spettante al comune, con il solo limite costituito dall'esistenza di un'azione che il comune abbia esercitato in proprio – qualora venga richiesta la condanna al risarcimento del danno economico subito dal Comune a causa del comportamento illegittimo dei suoi amministratori, si verte in tema di danno erariale, con conseguente devoluzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, alla quale spetta anche di decidere in ordine alla legittimazione del cittadino elettore ad esercitare l'azione di responsabilità di cui è titolare il procuratore presso la Corte medesima (in tal senso Cass., sez. un., 3.3.2003, n. 3150). Non è inoltre accoglibile l'eccezione sollevata dalle parti resistenti, le quali ritengono che l'azione promossa dagli attori/ricorrenti sia una class action amministrativa (la cui cognizione è devoluta al giudice amministrativo ex art. 1 comma 7 d.lgs 198/2009). Il rimedio della class action è concesso *"al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio ed è accordato ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori, a condizione che ne derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalla autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150"*. Nel caso di specie si evidenzia che: il trattenimento degli stranieri nei CIE non è di certo un servizio pubblico; gli attori popolari non si propongono come titolari in proprio di interessi né impersonano enti o



associazioni che li curino ex art. 1 comma 4 del d.lgs 198/2009; gli attori non fanno valere affatto una lesione diretta, concreta ed attuale di propri interessi del genere, né degli enti territoriali in sostituzione dei quali hanno agito.

Accertata la competenza giurisdizionale del giudice ordinario, bisogna ora delineare la portata dei limiti interni della stessa. Le richieste formulate nel ricorso ex art. 700 c.p.c. riguardavano la cessazione di ogni forma di detenzione carceraria delle persona trattenute nel CIE di Bari, nonché l'adozione di ogni misura ritenuta idonea ad assicurare provvisoriamente gli effetti dell'emananda decisione di merito. Nel caso di mancato accoglimento di tali richieste, gli attori popolari insistevano nella richiesta di ordinare in via d'urgenza alle amministrazioni convenute/resistenti di eseguire immediatamente e nel termine da fissarsi tutti gli interventi necessari per migliorare le condizioni psicofisiche delle persone trattenute nel CIE. Secondo un consolidato indirizzo del Supremo Collegio, l'inosservanza da parte della p.a. nella gestione e manutenzione dei beni che ad essa appartengono, delle regole tecniche, ovvero dei canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario sia quando la domanda è volta a conseguire la condanna della p.a. al risarcimento del danno patrimoniale, sia quando è volta a conseguire la condanna della stessa ad un *facere*, giacché la domanda non investe scelte ed atti autoritativi dell'Amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere* (così, tra le più recenti, Cass., sez. un., 2.12.2011, n. 25764; id., sez. un., 14.3.2011, n. 5926). Si veda anche Cass., sez. III, 25.2.1999, n. 1636: *"Il divieto imposto al giudice ordinario dall'art. 4 l. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E di condannare la p.a. ad un 'facere' specifico, non opera nel caso in cui sia stata richiesta al giudice ordinario la rimozione di situazioni materiali riconducibili all'attività della p.a. che si presentino in contrasto con i precetti posti dalla prudenza e dalla tecnica a salvaguardia di diritti soggettivi altrui. In tal caso, infatti, non viene in discussione l'esercizio del potere, normalmente discrezionale, della stessa p.a. ma la necessità del ripristino delle condizioni di legalità per il che non può configurarsi la possibilità di una scelta diversa rispetto a quella costituita da tale ripristino"*.

Tutto quanto sopra esposto, risulta chiarita e provata la competenza giurisdizionale del giudice ordinario, con conseguente rigetto della eccezione proposta dalle amministrazioni convenute.

Sempre con riguardo alle questioni preliminari, i convenuti eccepivano la carenza di legittimazione attiva degli attori popolari, nonché la carenza di legittimazione passiva delle Amministrazioni statali evocate in giudizio. Gli stessi sostenevano che il soggetto legittimato passivamente sarebbe l'ente gestore del centro, ossia la R.T.I. Ente O.E.R./Ladisa spa/Medica Sud s.r.l..

Veniva del pari eccepito il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, poiché la materia dell'immigrazione sarebbe di competenza del Ministero dell'Interno ex d.lgs. n. 300/1999.

Tutte le eccezioni mosse in tal senso sono prive di fondamento. Sussiste, infatti, piena legittimazione ad agire in capo non solo agli Enti locali, ma anche in capo ai cittadini elettori Luigi Paccione e Alessio Carlucci, così come sussiste la legittimazione a contraddire in capo a tutte le Amministrazioni statali citate.

Dagli attori sono stati allegati fatti in astratto del tutto idonei a fondare in giudizio il diritto da loro azionato. Ci si riferisce a fatti "in astratto" idonei a fondare il diritto in quanto la legittimazione attiva, come quella passiva, prescinde dalla effettiva titolarità in concreto del rapporto dedotto in causa; tale specifica circostanza è, infatti, proprio l'oggetto di accertamento nel processo. La titolarità della situazione giuridica sostanziale, attiva e passiva, è questione diversa dalla legittimazione ad agire e a contraddire: essa attiene al merito della lite e rientra nel potere dispositivo e nell'onere deduttivo e probatorio della parte interessata. Ciò è stato da ultimo confermato anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza del 16 febbraio 2016, n. 2951.

Tutto quanto eccepiscono le resistenti per escludere la *legitimatio* attiva e/o passiva *ad causam* attiene alla titolarità sul piano del diritto sostanziale delle situazioni giuridiche controverse, dal lato attivo e passivo, e quindi al merito della causa in senso stretto. Per questi motivi, tali eccezioni devono essere integralmente rigettate.

La legittimazione ad agire costituisce condizione all'azione. Essa si basa sulle mere allegazioni fatte nell'atto introduttivo. Una concreta e autonoma questione intorno alla legittimazione attiva si potrebbe delineare soltanto qualora parte attrice facesse valere un diritto altrui, prospettandolo come proprio, ovvero pretendesse di ottenere una pronunzia contro il convenuto, pur deducendone la relativa estraneità al rapporto sostanziale controverso (così, ad es., tra le tante, di recente, Cass., sez. III, 30.5.2008, n. 14468; e in termini id., sez. III, 9.4.2009, n. 8699). È di tutta evidenza che, nel caso che



ci occupa, nell'impostazione delle domande degli attori non è assolutamente rinvenibile quella sorta di autocontraddizione che al fondo è sempre insita nella carenza di legittimazione attiva. Invero, come risulta chiaramente dall'atto introduttivo, gli attori non hanno affatto agito in giudizio facendo valere diritti altrui prospettandoli come propri. Anzi, i due istanti hanno agito nei confronti delle stesse amministrazioni ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 267/2000, dichiarando di farlo Luigi Paccione in sostituzione del Comune di Bari, e ambedue in sostituzione della Provincia di Bari, per l'esercizio del diritto dei detti Enti locali a garantire il rispetto nel proprio territorio degli inviolabili diritti umani.

L'art. 9 d.lgs. n. 267/2000 costituisce uno dei casi in cui, derogando all'art. 81 c.p.c., può aversi un legittimo fenomeno di sostituzione processuale. Tale disposizione, a ben vedere, conferisce al cittadino elettore dell'ente locale una forma di "legittimazione speciale", la quale, pur fondata sulla titolarità propria e diretta di una posizione giuridica, costituisce tuttavia titolo autonomo. Tale titolo per adire il giudice, infatti, è fondato sulla previsione di legge e sul presupposto di essere cittadino elettore, ancorché la titolarità delle posizioni giuridiche che si intendono tutelare sia dell'ente locale (così Cons. di Stato, sez. IV, 9.7.2011, n. 4130).

È bene precisare che la questione relativa alla legittimazione attiva veniva già sollevata, con riguardo alle medesime parti, in sede di A.T.P.. Le eccezioni formulate dai convenuti, volte ad escludere la *legitimatio ad causam*, venivano in quella sede respinte dal Presidente di questo Tribunale; con la summenzionata ordinanza resa in data 2/3 marzo 2011 si affermava infatti la sussistenza della legittimazione ad agire sia degli Enti locali, sia dei cittadini elettori ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 267/2000. È bene precisare che questi ultimi, inoltre, hanno esercitato l'azione non in contrasto con la volontà espressa dagli enti locali da loro rappresentati.

Devono anche rigettarsi tutte le eccezioni relative alla carenza di legittimazione passiva delle Amministrazioni convenute per le ragioni già esposte. La legittimazione a subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa è infatti anch'essa indipendente dalla reale titolarità passiva di tale rapporto (Cass. civ., sez. I, 16.5.2013, n. 11984). In ordine a quanto allegato dagli attori, ben può affermarsi la legittimazione passiva delle Amministrazioni citate nell'odierno giudizio, quali enti responsabili del sistema di accoglienza sul territorio e, di conseguenza, di tutti i centri per l'immigrazione, ivi compresi i Centri di Identificazione ed Espulsione. Le rimostranze

degli attori con riguardo al CIE di Bari sono imputabili al soggetto che ha realizzato il Centro stesso, collocandolo sul territorio barese, e che ne consente l'utilizzo ai fini del trattenimento degli immigrati.

Alla luce di tali motivazioni, sussiste legittimazione ad agire degli attori, nonché legittimazione passiva a stare in giudizio delle Amministrazioni convenute, con conseguente rigetto delle eccezioni formulate sul punto da queste ultime.

Passando al merito della questione, viene in primo luogo richiesta dagli attori la chiusura del CIE. È bene però precisare che in corso di causa si sono verificate numerose rivolte interne al Centro: esso veniva chiuso nel 2016. Conseguentemente, indipendentemente dall'analisi circa la possibilità di adottare un provvedimento di chiusura siffatto, sussiste in relazione a tale richiesta un difetto sopravvenuto dell'interesse ad agire.

L'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. costituisce un requisito per la trattazione del merito della domanda, e consiste nell'esigenza di ottenere un risultato utile e giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice (Cass., sez. III, 5.03.2007, n. 5074, nonché Sez. Un. 10.08.2000 n. 565). Il suddetto interesse è certamente da escludere qualora la domanda abbia ad oggetto una situazione priva di qualsiasi utilità pratica. Il sopravvenuto difetto di interesse ad agire può essere rilevato dal giudice in qualsiasi stato e grado del giudizio, proprio al fine di evitare inutili attività processuali. L'interesse ad agire deve necessariamente avere carattere attuale (Cass. Sez. Un. 15.1.1996 n. 264; 18.4.2002, n. 5635), in quanto i fatti devono essere accertati dal giudice, al momento della decisione, solo se posti a fondamento di un diritto fatto valere in giudizio. Diversamente, la pronuncia sulla domanda sarebbe priva di qualsiasi rilievo pratico.

Nonostante il CIE risulti essere stato chiuso soltanto temporaneamente (per quel che è dato conoscere), e non in via definitiva, in ogni caso ciò che rileva è il suo stato attuale. Attualmente il Centro non è in attività, né si conosce ad oggi con assoluta certezza se e quando lo stesso verrà riaperto. Alla luce di tali considerazioni, si ritiene di non dover esaminare nel merito la domanda relativa alla chiusura del CIE di Bari. Per lo stesso motivo si ritiene di dover dichiarare inammissibili anche le connesse richieste in ordine agli interventi di esecuzione delle opere necessarie per rendere il Centro in questione conforme alla normativa in vigore, nonché quelle riguardanti l'esatta rilevanza giuridica delle Linee Guida del 2009.



Trattasi infatti di domande sulle quali non risulta ravvisabile alcun concreto ed attuale interesse ad agire degli attori popolari.

La seconda questione di merito in esame riguarda la richiesta di risarcimento del danno per le condizioni di detenzione cui erano sottoposti i trattenuti nel CIE di Bari. Prima di affrontare tale domande, è bene fare una premessa.

I CIE sono “Centri di Identificazione ed Espulsione” e la loro finalità è quella di trattenere gli stranieri "sottoposti a provvedimenti di espulsione e o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera", nel caso in cui il provvedimento non sia immediatamente eseguibile. Essi sono stati istituiti in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 12 della legge Turco-Napolitano (L. 40/1998). Come anche ritenuto dalla Suprema Corte (Cass. Sez. VI, 14.05.2013 n. 11451): *“Il trattenimento dello straniero, che non possa essere allontanato coattivamente contestualmente all'espulsione, costituisce una misura di privazione della libertà personale, legittimamente realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione dei tempi rigidamente predeterminata, l'autorità amministrativa è, pertanto, priva di qualsiasi potere discrezionale in virtù del rango costituzionale e della natura inviolabile del diritto inciso, la cui conformazione e concreta limitazione è garantita dalla riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13 della Costituzione, così come anche il controllo giurisdizionale deve estrinsecarsi nei medesimi limiti, non potendosi estendere, in mancanza di una espressa previsione di legge, nell'autorizzazione di proroghe non rigidamente ancorate a limiti temporali legislativamente imposti; ne consegue che il limite normativo per ciascuna frazione temporale non può essere oltrepassato neanche quando ciò rientri nel limite finale complessivo, risolvendosi l'eventuale violazione nella nullità integrale del provvedimento adottato”*. Va inoltre sottolineato che nell'ordinanza ammissiva dell'ATP, il Presidente del Tribunale di Bari evidenziava che *“i CIE sono da considerarsi idonei se le strutture, l'organizzazione-gestione della permanenza degli stranieri, l'indice di occupazione siano tali da assicurare a coloro che vi sono trattenuti necessaria assistenza e rispetto pieno della loro dignità”*. Sia dal sopralluogo sia dalla relazione di c.t.u., seppur contraddittoria in alcuni punti (come esposto *ut supra*), è emerso che le condizioni di vita all'interno del CIE di Bari-Palese non sono affatto adeguate ad assicurare quel minimo di soggiorno/ convivenza dignitosa, tanto che la situazione spesso è degenerata in atti estremi (risse, atti incendiari, atti autolesionistici,

ecc.). Tutto questo, però, non può giustificare l'accoglimento della domanda proposta dagli attori popolari circa il risarcimento del danno per le condizioni di detenzione.

Su questo punto si riscontra infatti la carenza della legittimazione ad agire degli stessi. Ed infatti, la legittimazione ad agire serve ad individuare la titolarità dell'azione, cioè a verificare a chi essa spetti proporre la domanda: il diritto d'azione compete a chiunque faccia valere nel processo un diritto assumendo di esserne il titolare. L'ordinamento giuridico ha poi individuato dei casi espressamente indicati dal legislatore in cui è consentito far valere nel processo in nome proprio un diritto altrui: si tratta della cosiddetta legittimazione straordinaria (altrimenti detta di sostituzione processuale, ex art. 81 c.p.c.), caratterizzata dal fatto che il sostituto processuale è abilitato ad agire in nome proprio per ottenere una decisione su un rapporto giuridico di cui è titolare il sostituito. È bene evidenziare che in questo caso specifico l'attore agisce comunque a tutela di un proprio diritto o interesse, anche se tale diritto, di regola, resta estraneo all'oggetto del giudizio, vertendo esclusivamente sull'altrui rapporto giuridico dedotto in forza della legittimazione straordinaria.

Fatta questa premessa, la domanda di risarcimento del danno per le condizioni di detenzione all'interno del CIE di Bari non è ammissibile perché non è stata proposta dai diretti interessati (i trattenuti nel CIE), ma dagli attori popolari. Ognuno dei singoli "trattenuti" in tali centri, infatti, ben avrebbe potuto adire il giudice ordinario per dolersi del trattamento subito dall'applicazione di tale misura (a tal proposito si può confrontare la già menzionata Cass. Sez. Un. n. 9596/2012). Quindi solo i trattenuti nel CIE avrebbero potuto e dovuto proporre la domanda al giudice ordinario, pur nella sussistenza dei limiti oggettivi che indubbiamente sussistono. È evidente che tale casistica è abbastanza rara, in quanto tali soggetti versano in un'evidente situazione di "minorata difesa", della quale non si può che prendere atto.

Pertanto, la richiesta di risarcimento del danno per le condizioni di detenzione proposta dagli attori popolari non può trovare accoglimento da parte di questo Giudice e va conseguentemente rigettata.

La seconda domanda risarcitoria formulata è quella relativa al danno all'immagine che il Comune di Bari avrebbe subito a seguito dell'apertura del CIE. Tale richiesta risarcitoria, a differenza della prima, è da accogliersi.

Il Comune di Bari aveva, con deliberazione consiliare n. 149 del 15 novembre 2004, espresso la sua contrarietà e quella dell'intera comunità a ospitare il Centro in questione.



Tuttavia né il Comune stesso, né altro ente territoriale astrattamente interessato alla vicenda, è stato mai coinvolto dalle Amministrazioni statali nella procedura di installazione del Centro sul territorio barese. I comuni, in generale, sono sprovvisti di qualsiasi competenza amministrativa diretta in relazione ai CIE, poiché l'art. 14, comma 9, d.lgs. n. 286/1998 si limita a far cenno ad un marginale coinvolgimento anche degli "enti locali" ai fini dell'adozione dei "provvedimenti occorrenti per l'esecuzione di quanto disposto" dallo stesso articolo. Tuttavia non può negarsi che tali enti, e in primo luogo il Comune ove viene direttamente collocato il Centro, "subiscono" la presenza dello stesso a seguito della deliberazione dell'Amministrazione statale a livello centrale. I CIE sono gestiti sotto la responsabilità di quest'ultima Amministrazione, senza che venga accordata alcuna possibilità di partecipazione effettiva agli enti locali nel procedimento per la loro concreta realizzazione e gestione. Il Comune di Bari, pertanto, per tutto il tempo in cui il CIE è stato attivo è stato assoggettato alle determinazioni dell'Amministrazione statale e alle modalità in cui la stessa ha voluto gestire il Centro.

I Centri di Identificazione ed Espulsione sono noti all'opinione pubblica per essere luoghi di detenzione amministrativa degli stranieri ove si perpetrano significative restrizioni della libertà personale. Non sono poche, infatti, le notizie di cronaca che hanno ad oggetto le condizioni assai logoranti in cui versano gli immigrati all'interno di tali Centri presenti in tutto il territorio italiano. Al loro interno si realizza un trattenimento degli stranieri sino alla loro espulsione, che costituisce senz'altro una misura di privazione della libertà personale, realizzabile in forma legittima soltanto qualora sussistano le condizioni giustificative previste dalle legge, nonché secondo una modulazione dei tempi (in teoria) rigidamente predeterminata (Cass. civ., sez. VI, 14.5.2013, n. 11451). Si tratta, più nel dettaglio, di centri chiusi, dotati di dispositivi di sorveglianza e sicurezza, assimilabili sotto molteplici punti di vista a strutture carcerarie. Già nel 2001 la Corte Costituzionale con sentenza n. 105 si è espressa riconoscendo il carattere in sostanza detentivo dei CIE, un tempo denominati "Centri di permanenza temporanea e di assistenza". La cronaca quotidiana mostra, inoltre, numerosi episodi di permanenza prorogata oltre gli ordinari limiti di legge nei Centri in questione, in condizioni fisiche, igieniche e soprattutto psicologiche logoranti per chi vi è costretto. Tutto ciò ha spesso indotto l'immaginario comune ad associare i CIE in tutto e per tutto a delle carceri.

Dalle risultanze probatorie dell'odierno giudizio è emerso che il regime di trattenimento previsto per il CIE di Bari sarebbe stato addirittura meno garantistico per la libertà personale di quello previsto in un normale carcere. La circostanza per cui il c.t.u., circa la tesi dei c.t.p. degli attori e del Comune di Bari secondo la quale il CIE collocato nel Comune avrebbe costituito di fatto una struttura carceraria, si sia limitato a rispondere che *“le caratteristiche costruttive della predetta struttura sono evidentemente dettate da motivi di sicurezza, sia per impedire la fuoriuscita dei trattenuti che per evitare che con l'uso di oggetti mobili possano arrecare danni a se stessi e al personale preposto alla gestione”*, non prova che la struttura in sé non sia risultata inadeguata a fornire una sostanziale tutela alla dignità umana. Al consulente tecnico d'ufficio non competeva di definire sul piano tassonomico il centro in esame e, men che meno, di trarre conclusioni giuridiche a riguardo, in quanto ciò è di competenza esclusiva del Tribunale. Tuttavia, è bene specificare sin d'ora che ai fini dell'accoglimento della domanda relativa al risarcimento del danno all'immagine subito dal Comune di Bari non è neppure di definitiva importanza l'esatta qualificazione formale da fornire al Centro. Se sia o meno da qualificarsi come struttura carceraria a tutti gli effetti non è di centrale rilievo, poiché ciò che importa sono le modalità con le quali gli stranieri sono stati trattenuti, per colpa di carenze dell'Amministrazione statale. È questa circostanza, infatti, che ha condotto l'immagine e la reputazione della città di Bari ad essere danneggiata.

Con riguardo a quanto poi quanto asserito dai c.t.p., per cui le condizioni assicurate ai detenuti nelle strutture carcerarie sarebbero, in teoria, più “garantiste” rispetto a quelle riservate agli immigrati presenti nel CIE di Bari, altrettanto correttamente il consulente d'ufficio si è astenuto dall'esprimersi su un aspetto che non rientrava nei compiti affidatigli. Pertanto, al di là di tali specifiche risposte che si pretendevano dal consulente d'ufficio, bisognerà analizzare le risultanze oggettive emergenti dalla relazione peritale. Di certo non possono negarsi criticità nella gestione del Centro. In spregio ad una corretta forma di rispetto della dignità dei trattenuti, la situazione del Centro prima della sua chiusura sarebbe stata tale da non raggiungere quella “pienezza” di detto rispetto che la legge esige. Proprio sulla base della consulenza tecnica d'ufficio espletata, emerge che il *quomodo* del trattamento dei trattenuti nel Centro trasmodava nell'illegalità. Tali manchevolezze sono di certo sindacabili dinanzi a questo Giudice ordinario per le conseguenze dannose subite dagli enti locali qui sostituiti.



Il CIE costituiva, pertanto, una peculiare struttura ove le modalità di trattenimento degli immigrati risultavano di fatto contrarie alle norme e ai principi invocati dagli istanti. Tale circostanza può senz'altro essere foriera di un danno all'immagine e all'identità storico-culturale del Comune di Bari, anche alla luce delle vicende che hanno interessato il Centro e che hanno ricevuto una grande eco mediatica, con conseguenti riflessi negativi di vario genere. Se infatti i CIE sono noti alla cronaca per le significative restrizioni ai diritti fondamentali che vengono perpetrate ai danni degli immigrati, d'altro canto la città di Bari è nota, invece, per essere da sempre un territorio di accoglienza per gli stranieri. È proprio questo il peculiare connotato che giustifica la concessione di un risarcimento del danno all'immagine del Comune.

Lo Statuto della città di Bari, espressione di autonomia politica dell'ente, descrive il capoluogo della Regione Puglia quale *"comunità aperta a uomini e donne, anche di diversa cittadinanza e apolidi"* (art. 1, comma 1, dello stesso), e *"luogo tradizionale di incontri e di scambi"*, che ha *"la vocazione di legare civiltà, religioni e culture diverse, in particolare quelle del Levante e quelle Europee"* (art. 1, comma 2). La disposizione è un chiaro riferimento all'apertura e all'accoglienza che contraddistingue da sempre la città. Inoltre, l'ultimo riferimento va a positivizzare la tradizione di rapporti con i Paesi dell'Est europeo a noi più vicino. Il Comune di Bari, infatti, si propone come *"deputato, anche per la sua collocazione geografica, ad agire quale polo di riferimento dello sviluppo del Mezzogiorno, del Mediterraneo e dei Balcani"* (art. 2, comma 2). Esso inoltre *"promuove lo sviluppo sociale, culturale, economico e turistico"* della propria comunità (art. 2, comma 1), ma anche *"sostiene e promuove l'affermazione dei diritti umani, la cultura della pace, della cooperazione internazionale e dell'integrazione etnico-culturale, ispirandosi ai principi dell'unità e dell'integrazione dell'Unione Europea"* (art. 3, comma 2). Infine, Bari *"tutela e valorizza le diverse realtà etniche, linguistiche, culturali, religiose e politiche presenti nella città, rifacendosi ai valori della solidarietà e dell'accoglienza, in conformità alle tradizioni della città e alla sua vocazione di città aperta"*. La fonte primaria dell'ente locale è cristallina nel delineare i connotati della città in riferimento ai suoi ideali di accoglienza.

Anche la Provincia di Bari, a livello statutario, nel proprio ambito, *"ispira l'azione amministrativa al principio della solidarietà ... Promuove il processo civile, sociale, economico e culturale della Comunità della Provincia di Bari, finalizzato all'autentico sviluppo della persona umana. Promuove iniziative e sviluppa relazioni per la*

*salvaguardia della pace, della solidarietà, delle cooperazione e per il reciproco sviluppo delle iniziative economiche, sociali e culturali con le altre Province, Regioni, Nazioni e Stati, in particolare con quelli del vicino Adriatico, del Mediterraneo, del Medio Oriente” (art. 1, comma 4, dello Statuto).*

Tali disposizioni non sono prive di riscontro pratico dal punto di vista storico. La eterogeneità di realtà etniche, linguistiche, culturali, religiose e politiche è parte integrante della cultura barese sin dalla nascita di Bari. Dall’anno 2000 a.c. circa, infatti, la città ha subito numerose dominazioni straniere: dagli Illirici, Peucezi e antichi Greci (dal 1600 a.C. al 326 a.C.), passando per i Romani (dal 326 a.C. al 476 d.C.), gli Ostrogoti (dal 476 al 554), i Bizantini (dal 554 al 668, nonché, successivamente di nuovo nell’876 sino al 1071), i Longobardi (dal 668 all’847, nonché poi tornati dall’872 all’876), i Saraceni (dall’847 all’872), i Normanni (dal 1071 al 1189), gli Svevi (dal 1189 al 1268), gli Angioini (dal 1268 al 1442), gli Aragonesi e gli Sforza (dal 1442 al 1557), gli Spagnoli (dal 1557 al 1713), gli Asburgo (dal 1713 al 1734), i Francesi (dal 1799 al 1815), fino ai Borbone di Spagna (dal 1734 al 1798, e poi di nuovo dal 1815 al 1860). Con la deposizione del Re Francesco II di Borbone nel 1860, Bari entrò a far parte dell’Italia Unita, mettendo definitivamente fine a circa tre millenni di dominazione straniera. Lo straniero è, pertanto, parte integrante della storia barese.

Secondo i dati ISTAT, i residenti stranieri a Bari nel 2015 ammontavano a più di dodicimila. Centotrentatré, invece, il numero delle diverse nazionalità di tali residenti. Essi risultavano provenienti da tutti i continenti del mondo: Asia in via prevalente, ma anche altri Paesi europei, Africa, America e persino Oceania. Ma al di là di quello che potrebbe essere un mero fenomeno dovuto alla globalizzazione, è ben dimostrabile che la città di Bari sia un simbolo di accoglienza per lo straniero e di integrazione con altre culture.

I riferimenti statutari all’apertura nei confronti delle popolazioni dell’Est Europa non sono di rilievo soltanto fittizio, sulla carta, costituendo invece le tradizioni di quei Paesi parte integrante della nostra cultura. È sufficiente far riferimento al Santo Patrono della città, San Nicola, al quale è stata dedicata la basilica presente nel centro storico, “Bari vecchia”. La circostanza per la quale le reliquie del Santo di Myra riposano nella basilica ha permesso alla città di divenire un fondamentale centro di comunicazione interreligiosa tra la Chiesa cattolica e la Chiesa ortodossa. Dette reliquie, in particolare, sono conservate all’interno della cripta, nella quale è stato costruito un altare per il culto



ortodosso. La basilica rappresenta uno dei pochi luoghi al mondo frequentati contestualmente da fedeli appartenenti alle due diverse confessioni cristiane. In occasione di celebrazioni solenni, si ritrovano a pregare nel cuore della città i cattolici assieme agli ortodossi italiani, greci, georgiani, africani, russi e rumeni. Essa è inoltre sede di numerosi pellegrinaggi religiosi, accogliendo credenti provenienti da ogni parte del mondo.

Tuttavia, non solo quello religioso è il turismo interessato a Bari. Il porto della città è, infatti, il maggiore scalo passeggeri del mar Adriatico. Bari è città di approdo delle più prestigiose compagnie italiane di navi da crociera (Costa Crociere, MSC Crociere), le quali salpano e sbarcano nel porto della cittadina quasi quotidianamente. Inoltre, Bari è risultata essere una città con un altissimo tasso di crescita turistica, specialmente negli ultimi tempi. Gli arrivi e le presenze dei turisti si registrano in percentuali sempre maggiori ogni anno. Secondo un monitoraggio dell'Ente Nazionale Italiano del Turismo, inoltre, la città di Bari nel 2016 sarebbe risultata la prima città in tutta Italia per trend di crescita quanto a turismo virtuale, con il 45, 1% in più rispetto all'anno precedente. L'aeroporto Karol Wojtyła, infine, è considerato ormai uno scalo di eccellenza nazionale, con un aumento significativo di mese in mese di persone che vi transitano.

Oltre al turismo, di indubbia e centrale importanza per la città, la collocazione geografica della città di Bari sul suolo nazionale ha permesso lo svilupparsi di una vitale tradizione imprenditoriale e mercantile. I commerci, in particolare, si sono sviluppati principalmente con l'Est Europa e il Medio Oriente.

A Bari, inoltre, si tiene una tra le principali esposizioni fieristiche d'Italia, la Fiera del Levante, sin dal 1930. Tale Fiera è particolarmente importante per i commerci in quanto da sempre favorisce i contatti fra espositori del mercato centromeridionale, del Sud-Est europeo e, in generale, dell'area mediterranea. I visitatori provengono ogni anno da tutta l'Europa e dal bacino del Mediterraneo. Principale obiettivo dichiarato della Fiera è l'internazionalizzazione dell'economia non soltanto barese, ma di tutta l'Italia meridionale.

La città di Bari è inoltre stata sede del segretariato per il Corridoio paneuropeo VIII, uno dei dieci in totale progettati per favorire il trasporto di persone e merci nell'Europa centrale e orientale. Il Corridoio in questione è un diretto collegamento della città con l'Albania, la Macedonia e la Bulgaria.

Quanto proprio ai rapporti con l'Albania, è bene ricordare che, in occasione dei fatti drammatici seguiti all'attracco nel porto di Bari della nave mercantile Vlora l'8 agosto 1991, carica di circa 20.000 immigrati albanesi partiti da Durazzo, taluni di questi immigrati, dispersi in città, trovarono rifugio in qualche famiglia o in chiese. La nave, stracolma di persone, fu dapprima respinta a Brindisi, che aveva già accolto nel marzo dello stesso anno migliaia di profughi; successivamente, venne dirottata a nord, verso Monopoli, per poi essere agganciata da rimorchiatori ed essere ormeggiata nel porto di Bari, che l'accolse. Furono forniti aiuti alimentari, vestiario e medicinali. Il Sindaco dell'epoca assunse una posizione di chiara contrapposizione con la "dura" linea di gestione della vicenda adottata a livello governativo, secondo la quale, tra l'altro, i suddetti immigrati furono temporaneamente concentrati in massa all'interno del locale Stadio della Vittoria.

Questo non è l'unico episodio di accoglienza che ha interessato la città di Bari. Per evidenziare solo uno degli episodi più recenti, nella scorsa primavera sono stati indirizzati numerosi sbarchi di immigrati verso il porto di Bari dalla Sicilia, per mettere in sicurezza la città di Taormina, ove si è svolto il G7. Dalla cittadinanza sono stati raccolti, anche grazie all'ausilio delle istituzioni comunali, alimenti, vestiti, scarpe, biancheria intima, e altri beni di ogni genere per centinaia di africani e siriani. Nessuna barricata, nessuna protesta, ma solidarietà e accoglienza.

Si ricorda, inoltre, che il Comune di Bari è stato il primo in Italia a lanciare un progetto di ospitalità degli immigrati all'interno delle abitazioni dei cittadini, in famiglia.

Alla luce di tutte queste caratteristiche che connotano Bari, la sua cultura e la sua storia, emerge un netto contrasto con la presenza su tale territorio del CIE, così come gestito dall'Amministrazione statale. È quest'ultima, infatti, ad essere la responsabile delle modalità di trattamento degli stranieri ivi collocati.

È stata senz'ombra di dubbio minata l'immagine della comunità locale barese. Oltre ad un palese danno all'immagine, non può neppure trascurarsi l'incombente pericolo di seri problemi per l'ordine pubblico e la sicurezza nel territorio, connessi agli accadimenti quali incendi e rivolte nel Centro, nonché al rischio di fughe dei soggetti trattenuti nel CIE, alimentato, a sua volta, dalle condizioni in cui essi erano ristretti. Come già efficacemente esposto dal Presidente di questo Tribunale, nella sua ordinanza del 3 marzo 2011, *"per la verifica della idoneità dei Centri di Identificazione ed Espulsione previsti dal Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 ... esiste un solo parametro*



*certo, quello offerto dal disposto del comma 2 dell'art. 14 dello stesso Decreto Legislativo: "Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità". Il CIE di Bari, viste le risultanze probatorie, non risulta di certo idoneo all'assistenza dello straniero e alla piena tutela della sua dignità in quanto essere umano.*

Il risarcimento è ritenuto necessario per via dell'ingente danno arrecato alla comunità territoriale tutta, da sempre storicamente dimostratasi aperta all'ospitalità, per via delle scelte gestionali dell'Amministrazione statale. Quest'ultima, è rimasta inerte dinanzi a numerose segnalazioni circa le condizioni in cui versavano gli immigrati del CIE, nonché dinanzi a richieste di verifica delle condizioni igienico-sanitarie del Centro. Anche a seguito della espletata consulenza resa in sede di A.T.P. e depositata nel giugno 2011, l'Amministrazione statale è intervenuta per apportare solo modesti e quasi del tutto insignificanti miglioramenti. Da ultimo, nessuna repentina reazione è scaturita dall'ordinanza del 3/9 gennaio 2014 proveniente da questo Tribunale che così disponeva: *"ordina a queste ultime p.a. (ossia la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Bari - Ufficio Territoriale del Governo), ognuna nell'ambito delle rispettive competenze, di procurare che siano eseguiti i seguenti interventi presso il CIE di Bari-Palese: - provvedere allo stato manutentivo dei servizi igienici, all'ampliamento delle loro dimensioni ridotte e all'aumento del loro numero, in quanto insufficienti rispetto alle Linee Guida ministeriali ed. 2009; - risolvere la problematica rappresentata dalla mancanza di un sistema di oscuramento, anche parziale, delle finestre delle stanze alloggio; - riportare la sala mensa o "sala benessere" alle dimensioni indicate nelle cit. Linee Guida; - incrementare le aule per le attività occupazionali, didattiche e ricreative, nonché le ulteriori strutture ed attrezzature sportive; - provvedere a colmare la carenza di segnaletica antincendio nei moduli abitativi; - provvedere agli interventi di manutenzione programmata ai moduli abitativi con l'impiego di materiali più resistenti all'usura e allo strappo; - valutare l'opportunità di dotare le camere-alloggio di un sistema di ventilazione forzata, assegnando allo scopo il termine improrogabile di giorni 90 a far tempo dalla comunicazione all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari della presente ordinanza, e stabilendo sin d'ora che, in caso di mancata o parziale esecuzione di quanto così disposto entro tale termine, tutti gli stranieri ancora ivi "trattenuti" in quel momento debbano essere trasferiti, a cura e spese e sotto la responsabilità delle stesse p.a., in*

*analoghi Centri d'identificazione e di espulsione, rispondenti ai requisiti previsti dalle norme vigenti"*, tanto che nel corso del giudizio si è reso necessario nominare un commissario ad acta. Stante tale condotta assunta dalle odierne Amministrazioni convenute, non potrebbe non ravvisarsi una responsabilità negligente a loro carico.

Le carenze riscontrate nel CIE di Bari non rientravano tra le prestazioni appaltate al gestore e quindi nella responsabilità di quest'ultimo, ma esse attenevano soprattutto a modalità costruttive che, come giustamente evidenziato dal consulente tecnico d'ufficio, a loro volta incidono sulla situazione degli ambienti e conseguentemente sulla loro vivibilità da parte degli occupanti. È del tutto evidente che su tali ultimi aspetti solo le Amministrazioni statali convenute erano in grado di intervenire. Le stesse sono sì, nel corso del tempo, intervenute, ma in modo parziale, e comunque nonché tardivo. Alla luce di tanto, le condizioni del trattamento di coloro che erano trattenuti nel CIE di Bari-Palese non potevano di certo dirsi pienamente rispondenti alle previsioni di cui all'art. 14, comma 2, del t.u..

Il danno all'immagine si giustifica alla luce di quella che è una normale identificazione, storicamente provata, tra luoghi ove si perpetrano violazioni dei diritti della persona e il territorio che li ospita. Sono davvero molti gli esempi di luoghi e città che sono rimasti saldamente legati in senso negativo alle strutture di costrizione e di sofferenza di esseri umani che vi erano allocati. Si pensi ad Auschwitz, luogo che richiama alla mente di tutti immediatamente il campo di concentramento simbolo dell'olocausto, e non di certo la cittadina polacca sita nelle vicinanze. Ma si pensi anche a Guantanamo, ad Alcatraz: istintivamente il pensiero corre subito e soltanto ai noti luoghi di prigionia di massima sicurezza, e non certo alla base navale nell'isola di Cuba all'interno della quale il primo è ubicato, né tantomeno all'isola nella baia di San Francisco ove era sito il carcere. Le immagini che appaiono nella mente sono quelle allusive ormai per antonomasia a delle strutture detentive caratterizzate da durezza e rigidità estreme. Ma senza andare troppo lontano a livello geografico, questo tipo di associazioni mentali avviene anche con riguardo a luoghi presenti in Italia. Come già chiaramente evidenziato nella summenzionata ordinanza del 3/9 gennaio 2014, *"la "sineddoche", ormai, colpisce luoghi che più direttamente ci riguardano, perché il nome Lampedusa ormai evoca immediatamente più "la parte", vale a dire, il campo-profughi che vi è ospitato (insieme con i periodici e per lo più drammatici approdi di migranti dal mare e con i fatti anche luttuosi o "scandalosi" che vi sono accaduti, e vi accadono), che il "tutto",*



*e cioè l'isola protesa nel Mediterraneo e piena di attrattive che porta quel nome. Tutto questo, poi, dipende, non già da un'amplificazione distorsiva del circuito mediatico, ma da fatti reali, ormai documentati e storicamente assodati, e addirittura in corso di accadimento. Appare superfluo qui soffermarsi in dettaglio su tutto quanto ha riguardato, e riguarda, Lampedusa (che si dà per notorio), e sui danni innegabilmente dalla stessa risentiti per la cennata situazione, tuttora attuale, se non perché quel caso esemplifica nel modo più evidente il notevolissimo pregiudizio che una comunità locale può incolpevolmente accusare solo per essere il suo territorio in una determinata posizione geografica e/o per ospitare un centro del genere (si noti che l'art. 14, comma 1, d.lgs. n. 286/1998 prescrive il trattenimento "presso il centro di identificazione ed espulsione più vicino")."*

La vicenda di Lampedusa, in particolare, si è ulteriormente aggravata a seguito della recente sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 1 settembre 2015, Khlaifia e altri c. Italia. In particolare, oggetto della vicenda non era un CIE, bensì un Centro di Soccorso e Prima Accoglienza. Tuttavia, nonostante la diversità del centro preso in considerazione, ciò che qui rileva è che la condanna dell'Italia rappresenta un ulteriore elemento che danneggia l'immagine pubblica di Lampedusa, proprio in quanto associata alle vicende relative al Centro ivi collocato.

Questo tipo di associazioni sono foriere di danno all'immagine per gli enti territoriali in quanto ne pregiudicano la visibilità. In caso in cui notizie particolarmente gravi e riprovevoli sui CIE nonché sulle modalità di gestione degli stessi si diffondano nel territorio, ne uscirebbe con tutta certezza pregiudicata la reputazione dell'ente. Il diritto all'immagine, in generale, deve essere interpretato in un'accezione la più ampia possibile, ossia come comprensiva della tutela dell'identità personale, del nome, della reputazione e della credibilità. Ciò vale non solo per le persone fisiche, ma anche per le persone giuridiche.

È ormai cristallizzato nel nostro sistema giuridico l'indirizzo secondo il quale anche le persone giuridiche, tra cui vanno compresi gli enti territoriali esponenziali, e quindi anche un Comune, possono essere lesi in quei diritti immateriali della personalità che sono compatibili con l'assenza di fisicità, quali i diritti all'immagine, alla reputazione, all'identità storica, culturale, e politica, costituzionalmente protetti ed in tale ipotesi possono agire per il ristoro del danno subito dalla comunità tutta (così Cass. civ., sez. III, 22.3.2012, n. 4542). Il diritto degli enti territoriali all'immagine riveste un'indubbia

valenza costituzionale, in quanto direttamente connessa alla tutela delle prerogative inviolabili degli stessi ai sensi del combinato disposto tra l'art. 2 Cost., che tutela le formazioni sociali, e l'art. 97 Cost. Secondo l'attuale ordinamento degli enti locali il Comune è un ente che rappresenta la propria comunità territoriale, curandone gli interessi e promuovendone lo sviluppo (cfr. art. 3, commi 2 e 3, d.lgs. n. 267/2000). È, pertanto, sicuramente riconoscibile in capo a tale ente il titolo a costituirsi parte civile in sede penale e/o il concreto diritto al risarcimento del danno subito, in una serie di casi anche molto diversi e in differenti ambiti di giurisdizione (cfr., senza pretesa di completezza, oltre alla decisione ora cit., Cass. pen., sez. II, 18.10.2012, n. 150; Corte Conti. Reg. Sicilia, sez. giurisd., 3.11.2011, n. 3588). Il Comune può poi anche essere danneggiato da fatti che procurino lesione di interessi propri, giuridicamente tutelati, dell'ente che della collettività danneggiata ha la rappresentanza, come in caso di danno allo sviluppo del turismo e delle attività produttive di essa (Cass. pen., sez. I, 24.7.1992).

Quanto al danno all'immagine del Comune di Bari, di certo si è realizzata una conseguenza dannosa per la comunità barese, a seguito delle numerose notizie di cronaca legate al CIE. È stato infatti pregiudicato il diritto del Comune al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica. Ciò genera indubbie ripercussioni sulla collettività stanziata sul territorio, economicamente valutabili in quanto l'Amministrazione locale sarà tenuta a sopportare i costi necessari a correggere gli effetti distorsivi che si riflettono sullo stesso in termini di minor credibilità e prestigio. La Corte di Cassazione ha sostenuto che *“secondo l'orientamento ormai consolidato di questa Corte poiché anche nei confronti della persona giuridica ed in genere dell'ente collettivo è configurabile la risarcibilità del danno non patrimoniale allorché il fatto lesivo incida su una situazione giuridica della persona giuridica o dell'ente che sia equivalente ai diritti fondamentali della persona umana garantiti dalla Costituzione, e tra tali diritti rientra l'immagine della persona giuridica o dell'ente, allorché si verifichi la lesione di tale immagine, è risarcibile, oltre al danno patrimoniale, se verificatosi, e se dimostrato, il danno non patrimoniale costituito – come danno c.d. conseguenza – dalla diminuzione della considerazione della persona giuridica o dell'ente nel che si esprime la sua immagine, sia sotto il profilo della incidenza negativa che tale diminuzione comporta nell'agire delle persone fisiche che ricoprono gli organi della persona*



*giuridica o dell'ente e, quindi, nell'agire dell'ente, sia sotto il profilo della diminuzione della considerazione da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisca." (Cass. Sez. III, 22.03.2012, n. 4542)".*

Il CIE di Bari ha formato oggetto di interrogazioni parlamentari e pubbliche denunce di esponenti politici, relative alle condizioni del trattamento di coloro che vi sono ospitati, oltre che di articoli di stampa, e, dall'altro, ha visto accadere reiterati fatti di protesta, se non di rivolta, dei "trattenuti".

La stessa chiusura del CIE è avvenuta in concomitanza dell'ennesima concitata rivolta. Alcuni immigrati hanno spesso adoperato su se stessi atti autolesionistici per attirare l'attenzione sulla loro condizione. Inoltre, incendi e danneggiamenti della struttura sono stati anche il frutto dell'elevato stress psicologico a cui venivano sottoposti i trattenuti, viste le condizioni di degrado. Soltanto nell'anno 2012 sarebbero stati registrati cinquantanove scioperi della fame a livello dimostrativo, cinque episodi di grave danneggiamento della struttura, apparsa sporca e degradata nelle sezioni detentive, tre risse tra gli ospiti e circa cinquanta atti di autolesionismo. Queste, in breve, sono le notizie diffuse nella cronaca locale e nazionale sul CIE di Bari, accessibili a tutti. Al di là delle allegazioni istruttorie fornite dalle parti, già di per sé sufficienti, si giunge alla conclusione della sussistenza del danno all'immagine per il Comune di Bari grazie anche al riferimento a fatti del tutto notori che hanno coinvolto la cittadina barese. Per "fatti notori" ai sensi dell'art. 115, comma 2, c.p. si intendono cognizioni comuni e generali in possesso della collettività nel tempo e nel luogo della decisione, senza necessità di ricorso a particolari informazioni o giudizi tecnici (Cass. civ., sez. III, 21.05.2004 n. 9705). I media sia locali sia nazionali hanno dato ampio spazio alle vicende negative che hanno riguardato il Centro sito in Bari-Palese, legate alle condizioni mortificanti in cui sono stati trattati gli immigrati trattenuti nel CIE medesimo. Le notizie relative al Centro di Bari sono, pertanto, sicuramente di pubblico dominio, ed è proprio per via della grande rilevanza che ha assunto la questione che va disposta la condanna risarcitoria. La comunità locale barese, che ha ospitato per circa dieci anni il CIE sul suo territorio, ha palesemente subito un danno all'immagine a causa della gestione del Centro realizzata dall'Amministrazione statale.

Si ritiene tuttavia di dover quantificare, in via equitativa ed ai sensi dell'art. 1226 c.c., il risarcimento in questione nella somma di Euro 30.000,00, posta la insussistenza di una

chiara prova in ordine all'entità del danno subito (sul punto si evidenzia che il danno all'immagine risulta circoscritto in ambito territoriale ristretto, non essendo stata provata, in alcun modo, la risonanza, ad esempio internazionale, dello stesso).

In particolare, la somma a carico dell'attore va rivalutata dalla data in cui si ritiene cristallizzato il verificarsi del danno (indicata nel momento in cui è stata proposta la domanda introduttiva del presente giudizio, ossia il 26 marzo 2012), ovvero il momento in cui è la somma da quantificarsi è stata monetariamente determinata (c.d. *aestimatio*) fino alla data della sua liquidazione definitiva (c.d. *taxatio*), che va fissata al giorno 30 giugno 2017 (in relazione all'ultimo indice ISTAT disponibile).

Infatti, la rivalutazione va effettuata applicando sulle somme gli indici della rivalutazione monetaria ricavati dalle pubblicazioni ufficiali dell'Istituto Nazionale di Statistica. Gli indici presi in considerazione sono quelli del c.d. costo della vita, ovverosia del paniere utilizzato dall'ISTAT per determinare la perdita di capacità di acquisto con riferimento alle tipologie dei consumi delle famiglie di operai e impiegati (indice F.O.I.).

Circa, infine, gli interessi, la giurisprudenza è concorde nel riconoscere anche il danno da ritardo nella prestazione e tale importo viene liquidato in via sostanzialmente equitativa attraverso il riconoscimento al creditore di una ulteriore voce che correntemente viene definita come "interessi compensativi" (altri li definiscono "moratori", ma ai fini della presente valutazione le differenze terminologiche sono indifferenti). Tali interessi sono calcolati dalla data del momento generativo della obbligazione sino al momento della liquidazione. Gli interessi vanno liquidati al tasso nella misura legale che, in base alla normativa vigente, viene variato in relazione alle dinamiche dei tassi correnti sul mercato, e che è ritenuto un parametro di riferimento adeguato per determinare il danno da ritardo nella prestazione. Tali interessi, inoltre, vanno calcolati non sulle somme integralmente rivalutate (il che condurrebbe ad una duplicazione delle voci risarcitorie, come affermato nella nota sent. delle Sezioni Unite del 17.2.1995, n. 1712), e ciò comporta un calcolo di interessi alquanto inferiore a quelli calcolati integralmente per l'intero periodo.

La cadenza della rivalutazione comporta il calcolo degli interessi sulla somma via via rivalutata con periodicità annuale (cfr. Cass., 20.6.1990, n. 6209, soluzione accolta, in genere, anche con riferimento alle esigenze di semplificazione dei calcoli). In tal caso, il calcolo della rivalutazione viene fatto anno per anno alla data convenzionale del 31



dicembre ed in quella data vengono computati gli interessi che, poi, sono improduttivi di ulteriori interessi e non vengono capitalizzati in alcun modo.

In definitiva, le somme complessivamente dovute sono le seguenti: A) capitale liquidato al 26 marzo 2012 (c.d. *aestimatio*): € 30.000,00; B) interessi e rivalutazione: € 2.722,66. Importo totale (A + B) dovuto al 30 giugno 2017 (c.d. *taxatio*): € 32.722,66, sul quale importo sono esclusivamente dovuti gli interessi legali da quest'ultima data sino al saldo.

Tenendo conto del parziale accoglimento della domanda degli attori popolari (che non comporta la soccombenza reciproca) si giustifica la pronuncia di condanna al pagamento delle spese processuali (cfr. Cass., sez. I, 19.02/3.04.2015, n. 6860) in capo alle Amministrazioni statali convenute.

Queste ultime vanno condannate al pagamento delle spese processuali anche nei confronti della Regione Puglia che ha sostanzialmente aderito alla domanda proposta dagli attori popolari.

Stante la diversità delle posizioni processuali, si ritiene comunque di porre una diversificazione, da operarsi ai sensi dell'art. 4 del D.M. 55/2014, nella quantificazione delle somme dovute agli attori popolari ed alla Regione Puglia.

Nella determinazione degli importi vanno tenute presenti le fasi svolte sulla base di quanto indicato dal D.M. 55/2014.

Le spese di cui vanno poste a carico delle amministrazioni statali soccombenti.

Nulla va invece disposto in favore della Provincia di Bari, che non si è costituita in giudizio.

#### PQM

Il Tribunale, definitivamente pronunciando nella causa civile di primo grado iscritta al R.G.A.C. al n. 3719 dell'anno 2012, ogni contraria istanza, eccezione, deduzione disattesa, così provvede:

1. dichiara inammissibile la domanda relativa alla chiusura del CIE di Bari per intervenuta carenza di interesse ad agire;
2. rigetta la domanda di parte attrice di risarcimento del danno per le condizioni di detenzione subite dai trattenuti all'interno del centro;
3. accoglie la domanda di risarcimento del danno all'immagine subito dal Comune di Bari e dalla Provincia di Bari e per l'effetto condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente p.t., ed il

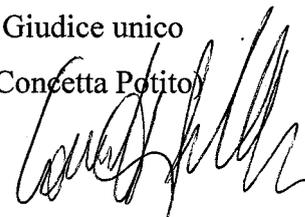
Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., in solido tra loro ed in favore del Comune di Bari e della Provincia di Bari, al pagamento della complessiva somma di Euro 32.722,66, oltre interessi legali sino al soddisfo;

4. rigetta ogni altra istanza;
5. condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente p.t. ed il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., in solido tra loro, al pagamento delle spese processuali, sostenute dagli attori e liquidate in complessivi Euro 4.835,00, quali onorari difensivi, oltre al rimborso delle spese per euro 918,09, al forfettario delle spese e IVA e CAP, se dovuti, come per legge;
6. condanna la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente p.t. ed il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., in solido tra loro, al pagamento delle spese processuali sostenute dalla Regione Puglia e quantificate in euro 3.000,00, oltre al rimborso forfettario delle spese ed IVA e CAP, se dovuti, come per legge;
7. nulla per le spese per la Provincia di Bari;
8. pone definitivamente a carico della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno, in solido tra loro, il pagamento delle spese di CTU.

Bari, 31 luglio 2017

Il Giudice unico

(Concetta Potito)



DEPOSITATO IN CANCELLERIA

oggi, 10.8.2017

Il funzionario giudiziario  
Francesco NOIA

