



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte di Appello di Roma, Prima Sezione Civile, composta dai
Sigg. Magistrati:

- 1) dott.ssa Gianna Maria Zannella Presidente
- 2) dott. Alberto Tilocca Consigliere
- 3) dott.ssa Sofia Rotunno Consigliere rel. est.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile iscritta al n. 1427 del Ruolo Generale dell'anno
2018, vertente

TRA

██████████ nato in ██████████ rappresentato e
difeso dall'avv. Antonio Coppola e dall'avv. Alessandro Ferrara,
presso il cui studio elettivamente domicilia, in Roma, Via Barnaba
Tortolini n. 30, come da procura a margine dell'atto di appello

APPELLANTE

MINISTERO dell'INTERNO, in persona del Ministro p.t.,
rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la
quale domicilia "ope legis", in Roma, Via dei Portoghesi n. 12

APPELLATI

avente ad oggetto: appello avverso sentenza n. 2460/18 del Tribunale
di Roma, Seconda Sezione Civile - risarcimento danni

CONCLUSIONI: alla udienza del 13 novembre 2019 il procuratore
dell'appellante ha concluso come da verbale, riportandosi ai propri
scritti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 28 giugno 2014 ██████████ nato in
██████████ esponeva di essere approdato in Italia il 21

09:55

aprile 2011, in seguito ai noti fatti della c.d. "primavera araba" e di essere stato immediatamente attinto da decreto di respingimento, ai sensi dell'articolo 10, comma 2 d. lgs. 286/98, con contestuale trattenimento presso il C.I.E. di Santa Maria Capua Vetere, ove aveva formulato domanda di protezione internazionale, respinta dalla competente Commissione Territoriale. In seguito a proposizione di ricorso avverso il diniego della Commissione, il Tribunale di Napoli, con sentenza n. 220/2011 pubblicata il 20 dicembre 2011, aveva riconosciuto in favore del richiedente il diritto alla protezione umanitaria. In data 19 ottobre 2012 l'attore era stato fermato alla frontiera di Varese, proveniente dalla Svizzera, e in seguito ad un controllo, nonostante la riconosciuta protezione umanitaria, [REDACTED] era stato attinto da decreto di espulsione del Prefetto di Varese, con contestuale adozione di misura di trattenimento presso il C.I.E. di Milano, Via Corelli. Il provvedimento era stato convalidato in data 22 novembre 2012 dal Giudice di Pace di Milano. Successivamente, il 2 novembre 2012, la Questura di Milano aveva rilevato che in favore del [REDACTED] il tribunale di Napoli aveva riconosciuto la protezione umanitaria, e perciò era stata disposta la dimissione dell'interessato dal C.I.E. di Milano.

Infine, con ordinanza del 17 dicembre 2012 il Giudice di Pace di Varese, al quale il ricorrente era ricorso avverso il provvedimento di espulsione, aveva annullato il provvedimento impugnato.

Lamentava che a causa dell'illegittimo trattenimento presso il C.I.E. di Milano, l'esponente aveva ingiustamente subito la privazione della libertà personale, dal 19 ottobre al 2 novembre 2012, per un totale di quattordici giorni.

Deduceva che l'attività posta in essere dalla P.A. era illegittima, perché in violazione delle procedure in materia di immigrazione e di trattenimento dello straniero, e ciò aveva comportato la compressione

della libertà personale dell'attore e la conseguente insorgenza del diritto del medesimo al risarcimento del danno.

Conveniva, pertanto, in giudizio, innanzi al tribunale di Roma, il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., per sentire:

- accertare e dichiarare la illegittimità della condotta del Ministero dell'Interno, e per esso della Questura di Varese, per violazione degli articoli 13 e 14 d. lgs. 286/98, in relazione agli articoli 13, 24 e 111 Cost. e all'articolo 5 della C.E.D.U., per la illegittima detenzione dell'attore presso il C.I.E. di Milano, Via Corelli, dal 19 ottobre al 2 novembre 2012;

- condannare il Ministero convenuto, e per esso la Questura di Varese, in persona del Questore, al risarcimento del danno, nella misura di complessivi € 2.436,00, in ragione di € 174,00 al giorno per ogni giorno di illegittimo trattenimento, o alla diversa somma da determinarsi;

- Il tutto con vittoria di spese.

In via istruttoria, chiedeva di ordinare alla Questura di Varese, ai sensi dell'articolo 210 c.p.c., la esibizione degli atti relativi al trattenimento dell'attore presso il C.I.E. di Milano, Via Corelli, dal 19 ottobre al 2 novembre 2012 e il deposito dei rilievi fotodattiloscopici dell'attore.

Il Ministero dell'Interno si costituiva in giudizio con comparsa del 28 settembre 2014, contestando che dall'annullamento del decreto di espulsione di cui al provvedimento del Giudice di Pace di Varese del 17 dicembre 2012 potesse desumersi la illegittimità del comportamento tenuto dalla P.A.. Al riguardo, evidenziava che [REDACTED]

[REDACTED] titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari, in occasione del controllo effettuato il 19 ottobre 2012 aveva dichiarato alla Polizia di frontiera di voler rinunciare alla protezione internazionale prevista dal Reg. CE 343/2003, affermando di non avere nel proprio paese di origine "nessun problema né di natura politica né personale", sicché il Prefetto di Varese, prendendo atto di

tale rinuncia, aveva disposto l'espulsione del cittadino extracomunitario con effetto immediato.

Concludeva per il rigetto della domanda, con vittoria di spese.

Con sentenza n. 2460/2018 il Tribunale di Roma rigettava la domanda, ponendo le spese a carico dell'attore.

Avverso detta sentenza proponevano appello [redacted] formulando i seguenti testuali motivi:

- I) Violazione e falsa applicazione degli articoli 2, comma 6, 13 e 14 d. lgs. 286/98 e s.m.i., 3 D.P.R. n. 394/99 e 34 d. lgs. n. 25/08, in relazione agli articoli 13, 24 e 111 Cost., per illiceità del trattenimento del sig. Jeddi Sami dal 19/10/2012 al 2/11/2012 nel C.I.E. di Milano, Via Corelli, in condizione di privazione della libertà personale;
- II) Diritto al risarcimento dei danni per illiceità del trattenimento del sig. [redacted] dal 19/10/2012 al 2/11/2012 in condizioni di privazione della libertà personale.

Chiedeva a questa Corte di Appello, in riforma della sentenza appellata, di accertare e dichiarare la illiceità della condotta del Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e per esso della Prefettura e della Questura di Varese, in ordine alla violazione degli articoli 13 e 14 T.U. 286/98, in relazione agli articoli 13, 24 e 11 Cost. e art. 5 C.E.D.U., per illegittimo trattenimento dell'attore presso il C.I.E. di Milano, Via Corelli, di 19 ottobre 2012 al 2 novembre 2012, in conseguenza dell'annullamento del decreto di espulsione della Prefettura di Varese del 19 ottobre 2012 e, per l'effetto, di condannare il convenuto al pagamento, in favore dell'attore, della somma di € 2.436,00, in ragione di € 174,00 per ogni giorno di illegittimo trattenimento, o di quella maggiore o minore ritenuta giusta ed equa, con condanna del convenuto Ministero al pagamento delle spese dei due gradi del giudizio, da distrarsi in favore degli avvocati antistatari.

In via istruttoria, depositava alcuni documenti dettagliatamente indicati nell'atto di appello.

Il ministero appellato si costituiva in giudizio in data 17 maggio 2018, mediante deposito di comparsa, deducendo la infondatezza dell'appello e chiedendone il rigetto, con vittoria di spese.

Alla udienza collegiale del 13.11.2011, in seguito ad assegnazione della causa alla Sezione Minori, Famiglia, Persona e Protezione Internazionale, precisate dalle parti le conclusioni, la causa è stata assegnata a sentenza, senza la concessione dei termini di cui all'articolo 190 c.p.c.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'appello è fondato e, pertanto, deve trovare accoglimento, con conseguente riforma della sentenza impugnata.

Con il primo motivo, l'appellante lamenta che il tribunale avrebbe escluso la illiceità del trattenimento del cittadino extracomunitario presso il CIE di Milano, nel periodo tra il 19 ottobre e il 2 novembre 2012, in quanto, come da nota della Polizia di Stato, Il zona Polizia di Frontiera per la Lombardia, in data 19 ottobre 2012, [REDACTED] aveva rinunciato alla protezione internazionale. Rileva, tuttavia, l'appellante che tale rinuncia, per essere efficace, avrebbe dovuto corrispondere alla effettiva e concreta volontà dell'interessato, laddove nel caso di specie, trattandosi di una dichiarazione resa senza l'ausilio di un interprete, non vi era la prova della piena comprensione del significato di quella dichiarazione, da parte del cittadino tunisino.

Rileva, a tal fine, che proprio il Ministero dell'Interno, con una circolare del 29 novembre 2011, n. 2707, aveva ribadito la necessità di una verifica piena ed effettiva della volontà del richiedente di rinunciare alla protezione internazionale, attribuendo alle Commissioni Territoriali la competenza a verificare e prendere atto delle rinunce, al fine di garantire certezza alle relative situazioni giuridiche.

Giova evidenziare che a sostegno della domanda l'attore, cittadino extracomunitario di nazionalità tunisina, ha dedotto che a causa della emissione, nei suoi confronti, di un illegittimo ordine di espulsione dal territorio dello Stato italiano e del contestuale suo collocamento presso il CIE di Milano, Via Corelli, egli era stato sottoposto a restrizione della libertà personale per un periodo di quattordici giorni, dal 19 ottobre 2012 al 2 novembre 2012, e perciò doveva essere risarcito del danno subito.

Ciò posto, in punto di diritto va brevemente osservato che secondo l'indirizzo giurisprudenziale della Suprema Corte, ai fini della affermazione della risarcibilità del danno derivante dall'illegittimo esercizio della funzione pubblica, occorre in primo luogo stabilire se effettivamente un danno vi sia stato, verificare se esso sia ingiusto, secondo la nozione recepita dall'articolo 2043 c.c., da intendersi nel senso che si sia prodotta la lesione di un interesse giuridicamente rilevante, senza che assuma rilievo la qualificazione dello stesso in termini di diritto soggettivo o interesse legittimo, ed infine, esclusa la configurabilità della colpa "in re ipsa", sulla base del mero dato obiettivo della illegittimità dell'azione amministrativa, valutare se l'evento dannoso sia imputabile a dolo o colpa della P.A., da apprezzare in relazione alle regole di imparzialità, buona fede, correttezza e buona amministrazione cui deve ispirarsi l'esercizio della funzione amministrativa (cfr. Cass. SS.UU. 22 luglio 1999, n. 500; Cass. 10 agosto 2002, n. 12144; Cass. 29 marzo 2004, n. 6199; Cass. 27 maggio 2009, n. 12282).

In sostanza, l'attività della P.A., anche nel campo della pura discrezionalità, deve svolgersi nei limiti imposti dalla legge e dalla norma primaria del "*neminem laedere*" di cui all'articolo 2043 c.c., i quali costituiscono limiti esterni alla sua attività discrezionale (cfr. Cass. 17 ottobre 2001, n. 12672).

09:55

Nel caso di specie, secondo la prospettazione dell'attore, la responsabilità dell'amministrazione convenuta (Ministero dell'Interno) sarebbe chiaramente emersa dalla avvenuta emissione, nei suoi confronti, in data 19 ottobre 2012, del provvedimento del Prefetto di Varese, che decretava la immediata espulsione di [REDACTED] dal territorio nazionale e del contestuale trattenimento, disposto dal Questore di Varese, presso il CIE di Milano, Via Corelli, per il tempo strettamente necessario alla rimozione degli impedimenti per l'accompagnamento alla frontiera, nonostante in favore del cittadino tunisino il Tribunale di Napoli, con sentenza n. 220/2011 del 16 novembre/20 dicembre 2011 avesse riconosciuto il diritto al rilascio del permesso umanitario, fino al 31 dicembre 2012.

Tale situazione è stata documentata in primo grado, mediante deposito della sentenza n. 220/11 con la quale il Tribunale di Napoli, I Sezione bis, decidendo sulla impugnazione proposta da [REDACTED] avverso il diniego di protezione internazionale emesso dalla Commissione Territoriale di Caserta, ha riconosciuto in favore del richiedente la protezione umanitaria, fino al 31 dicembre 2012, in ragione dell'indirizzo politico che all'epoca aveva suggerito al governo italiano di prorogare di sei mesi la durata dei permessi umanitari di cui all'articolo 1 D.P.C.M. 5.4.2011 e di prorogare lo stato di emergenza fino al 31 dicembre 2012, per far fronte all'eccezionale afflusso di cittadini provenienti dal Nord Africa, all'epoca della c.d. "primavera araba".

Il Giudice di Pace di Milano, con ordinanza n. 2952/S/2012 del 17 dicembre 2012, ha ritenuto che nella specie non sussistessero le condizioni per l'emissione del decreto di espulsione e del contestuale trattenimento dello [REDACTED] presso il CIE di Milano, proprio in ragione del riconoscimento del diritto al rilascio del permesso umanitario riconosciuto dal Tribunale di Napoli in favore del richiedente e, pertanto, ha annullato il decreto di espulsione.

Tale pronuncia è idonea a configurare la colpa della P.A., la quale ha proceduto alla emissione del decreto di espulsione nei confronti di un cittadino straniero, sebbene fosse titolare di un permesso umanitario che lo legittimava a permanere sul territorio italiano fino al 31 dicembre 2012, e la cui esistenza non avrebbe potuto e dovuto essere ignorata dall'autorità procedente. A tal fine, è opportuno sottolineare che dalla interrogazione presso il Casellario Centrale Identità fatta dalla Polizia di frontiera il 19 ottobre 2012 (in produzione del Ministero) si rileva che a nome di [REDACTED] nato in [REDACTED] [REDACTED] esisteva una "richiesta di asilo politico" n. 272572000, il che, secondo le regole di buona amministrazione, avrebbe dovuto suggerire all'amministrazione operante di verificare accuratamente l'esito della relativa pratica, prima della emissione dell'espulsione.

È significativa, in tale contesto, la circostanza, rilevabile dalla documentazione prodotta dall'appellante, che ancor prima dell'ordinanza con la quale il Giudice di Pace di Milano ha annullato il decreto prefettizio di espulsione emesso in carenza dei relativi presupposti, in data 2 novembre 2012 la questura di Milano avesse già spontaneamente disposto il rilascio dello [REDACTED] dal CIE "per asilo politico", ciò a comprova del fatto che la stessa P.A. procedente si fosse, sia pure tardivamente, avveduta dell'errore, ponendovi rimedio in via di autotutela.

La circostanza, valorizzata dalla difesa del Ministero e dal giudice di primo grado, che alla Polizia dello Scalo aereo di Malpensa il cittadino abbia dichiarato "rinuncio alla protezione internazionale.." non poteva, invece, ritenersi sufficiente a legittimare la emissione del provvedimento di espulsione.

E difatti, la Circolare del Ministero dell'Interno n. 2707 del 29 novembre 2011, avente ad oggetto "Chiarimenti sulla rinuncia alla Protezione Internazionale" suggerisce che in tema di rinuncia alla protezione internazionale prevista dall'articolo 34 d. lgs. 25/2008,

ancorché non sia espressamente previsto dalla norma, per esigenze pratiche, oltre che per assicurare certezza alle situazioni giuridiche, della rinuncia prendano atto le Commissioni Territoriali al fine di :

- a) Verificare che la dichiarazione di rinuncia provenga effettivamente dal titolare e sia, comunque, valida ed efficace;
- b) Comunicare l'efficacia della rinuncia alla Questura che, ove non vi abbia già provveduto, procederà a ritirare il relativo permesso di soggiorno, il documento di viaggio ed ogni altro documento relativo allo *status* di protezione internazionale, di cui il rinunciante sia in possesso;
- c) Effettuare le variazioni su Vestanet.

Da ciò consegue che la dichiarazione resa dallo [REDACTED] alla polizia di frontiera non avrebbe potuto comportare, come invece vorrebbe sostenere l'amministrazione convenuta, l'automatico venir meno degli effetti della protezione riconosciuta nei confronti del cittadino straniero, necessitando la relativa dichiarazione di ulteriore approfondimento da parte dell'organo competente, sia per verificarne la genuinità e la spontaneità, sia per assicurare l'espletamento di tutte le attività connesse, quali il ritiro della documentazione afferente al riconoscimento della protezione, al fine di evitare incertezze sulla posizione giuridica dell'interessato.

In mancanza dell'espletamento delle necessarie verifiche e delle successive attività materiali, nel caso di specie la mera dichiarazione di rinuncia non avrebbe potuto comportare l'automatico venir meno della misura di protezione riconosciuta in favore dello straniero e quindi non avrebbe potuto giustificare l'emissione dell'ordine di espulsione.

La sentenza impugnata deve essere, quindi, riformata, nella parte in cui il primo giudice, ritenendo che la rinuncia abbia determinato l'automatico venir meno degli effetti della protezione umanitaria, ha

ritenuto legittimo il decreto di espulsione e il contestuale trattenimento dello straniero presso il CIE di Milano.

Tale trattenimento, invero, avrebbe potuto ritenersi legittimo solo in seguito al venir meno dell'efficacia del provvedimento di riconoscimento del permesso umanitario, il che nella specie non si era invece verificato.

Quanto al danno subito dall'appellante, va richiamato l'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte, secondo cui *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. Ne consegue che, 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 Cost., l'autorità amministrativa è priva di qualsiasi potere discrezionale e negli stessi limiti opera anche il controllo giurisdizionale non potendo essere autorizzate proroghe non rigidamente ancorate a limiti temporali e condizioni legislativamente imposte, con l'ulteriore corollario che la motivazione del provvedimento giudiziale di convalida della proroga del trattenimento deve accertare la specificità dei motivi adottati a sostegno della richiesta, nonché la loro congruenza rispetto alla finalità di rendere possibile il rimpatrio* (Cass. 28 febbraio 2019, n. 6064; Cass. 18748/2015).

Nel caso di specie, la illegittimità del trattenimento di [REDACTED] presso il CIE di Milano, dal 19 ottobre 2012 al 2 novembre 2012 (complessivamente dodici giorni) rende fondata la domanda di risarcimento danni, a nulla rilevando le ragioni addotte dal Ministero, circa la rinuncia dello straniero alla protezione internazionale.

È anche dimostrata, sia per il contenuto della interrogazione al casellario centrale identità che per il comportamento tenuto dalla P.A. successivamente alla emissione del decreto di espulsione e dell'ordine di trattenimento presso il CIE, con lo spontaneo rilascio dello [REDACTED] "per asilo politico", la consapevolezza, da parte dell'amministrazione, dell'esistenza di una pratica di riconoscimento della protezione internazionale che avrebbe dovuto suggerire maggior cautela nella trattazione della posizione dell'attuale appellante.

Il danno non patrimoniale subito da [REDACTED] può essere liquidato ai sensi degli articoli 2059 c.c. e 185 c.p., tenuto conto della avvenuta lesione di diritti fondamentali della persona (artt. 2 e 13 Cost), dovendo fondatamente credersi che la privazione della libertà personale per un periodo di quattordici giorni, in assenza delle condizioni di legge, abbia cagionato all'appellante un danno non patrimoniale in termini di patema d'animo, perturbamento delle proprie abitudini di vita, ansia e stress. Tale danno, debitamente allegato, può essere determinato anche in assenza di specifici e precisi riscontri probatori.

Alla luce di condivisibile orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte, in tema di responsabilità aquiliana il danno non patrimoniale, ai sensi dell'articolo 2059 c.c., tanto nelle ipotesi specificamente previste per legge, quanto in caso di lesione di valori della persona umana, riconducibili nell'alveo dell'articolo 2 Cost., non può ritenersi integrato *in re ipsa*, essendo in ogni caso la parte danneggiata gravata da un onere di allegazione.

Va ritenuta *in re ipsa* la prova del danno inteso quale turbamento psichico derivante da illecito, nel senso che, una volta provata la sussistenza della violazione, ciò comporta nella normalità dei casi anche la prova che essa ha prodotto conseguenze non patrimoniali, tranne che non ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari, che inducano positivamente a escludere che tale danno sia stato subito

dal richiedente (Cass. 28501/2008; Cass. 88/2009; Cass. 20292/2012; Cass. 22595/2013).

In definitiva, il danno non patrimoniale, nella sua accezione di danno morale soggettivo, inteso quale perturbamento psichico e sofferenza derivante dall'illecito, può intendersi quale conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria, della violazione del diritto, esonerando il danneggiato non già dall'onere di specifica deduzione del danno, ma da quello di concreta dimostrazione dello stesso, essendo onere del danneggiante fornire la prova della insussistenza del pregiudizio, onere che nella specie è rimasto inadempito.

Il danno non patrimoniale subito dall'appellante va dunque liquidato in via equitativa, con riferimento ai parametri utilizzati dalla giurisprudenza in materia di riparazione per ingiusta detenzione (art. 315 c.p.p.), ed in accoglimento della conforme richiesta avanzata dalla parte, nell'importo di € 174,00 al giorno, per ogni giorno di trattenimento. Tale importo, tuttavia, in ragione del comportamento tenuto dal cittadino straniero, il quale al momento del controllo non era provvisto dei documenti e non ha saputo chiarire la propria posizione, contribuendo, con la propria dichiarazione di rinuncia alla protezione, alla produzione dell'evento, va ridotto, ai sensi dell'articolo 1227 c.c., ad € 150,00 al giorno per ogni giorno di trattenimento, per un totale di € 2.100,00 (€ 150,00 x 14), già rivalutata all'attualità, oltre interessi legali, dalla data di pubblicazione della sentenza, fino all'effettivo soddisfo.

In riforma della sentenza impugnata, il Ministero appellato deve essere condannato al risarcimento del danno in favore di [REDACTED] nella misura appena indicata.

Le spese dei due gradi del giudizio devono porsi a carico della parte soccombente.

P.Q.M.

09:55

La Corte di Appello di Roma, Sezione Persona, Famiglia e Minori, nella composizione di cui in intestazione, definitivamente provvedendo sull'appello proposto da [REDACTED] con atto di citazione notificato il 15 febbraio 2018, avverso la sentenza n. 2460/2018 emessa il 28 gennaio 2018 dal Tribunale di Roma, Seconda Sezione Civile, così dispone:

1) accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, condanna il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., al risarcimento, in favore di [REDACTED] del danno non patrimoniale subito, quantificato in € 2.100,00, con gli interessi legali, dalla data della pubblicazione della presente sentenza, sino all'effettivo soddisfo;

2) condanna l'appellato al rimborso, in favore dell'appellante, delle spese dei due gradi del giudizio, che determina per compensi professionali in € 2.420,00 per il primo grado, e in € 1.888,00 per il grado di appello, oltre rimborso spese generali e accessori, se dovuti, con distrazione in favore degli avvocati Alessandro Ferrara e Antonio Coppola;

Così deciso in Roma, 13 novembre gennaio 2019

IL CONSIGLIERE EST.

(dott. Sofia Rotunno)

Sofia Rotunno

IL PRESIDENTE

(dott. Gianna Maria Zannella)

Gianna Maria Zannella

Depositato in Cancelleria

Roma, il

21 NOV. 2019

IL CANCELLIERE

Rita Murano

