

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE D'APPELLO DI ROMA
SEZIONE PERSONA, FAMIGLIA E MINORI

Composta dai magistrati:

Dr. Zannella Gianna Maria

Presidente

Dr. Tilocca Alberto

Consigliere relatore

Dr. Rotunno Sofia

Consigliere

riunita in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel procedimento di appello N.R.G. 1289/2020, pronunciata a seguito dello scambio e il deposito in telematico di note scritte tra le parti come da decreto depositato il 21-4-2021 e vertente:

TRA

[REDACTED], nato a [REDACTED] il [REDACTED]
[REDACTED] elett.te dom.to in Roma, v. Barnaba Tortolini n. 30,
presso lo studio dell'Avv. Alessandro Ferrara, che lo rappresenta e difende, per procura
in calce all'atto di appello – Appellante.

E

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e **Questura di Bari**, in persona
del Questore p.t. – Appellati, contumaci.

E

Procuratore Generale presso la Corte d'Appello di Roma – Intervenuto.

Fatto

[REDACTED], così nell'odierno atto di appello), con
atto di ricorso depositato il 28-7-2017, adiva il Tribunale di Roma chiedendo, previo
annullamento/disapplicazione del decreto di respingimento emesso nei suoi confronti
dalla Questura di Bari il 17-7-2017, l'accertamento del proprio diritto di accedere alla
procedura di riconoscimento della protezione internazionale, ordinarsi l'accoglienza di
esso ricorrente in uno dei centri di cui all'art. 14 d.lgs. 18-8-2015 n. 142 per tutta la
durata della procedura, condannarsi la Questura di Bari ed il Ministero dell'Interno al
risarcimento dei danni non patrimoniali da liquidarsi in via equitativa. Nella
contumacia delle Amministrazioni entrambe intime, l'adito Tribunale, con sentenza
depositata il 20-01-2020, ed in pari data comunicata, ha disposto l'annullamento del
provvedimento di respingimento alla frontiera adottato in data 17-7-2017 dal Questore
di Bari con conseguente accertamento del diritto del ricorrente di richiedere la
protezione internazionale, ha respinto la domanda di risarcimento del danno ed ha
compensato le spese. Con atto di citazione notificato il 19-02-2020 (poi depositato il
2-3-2020), [REDACTED] ha proposto appello,
avverso limitatamente al rigetto della domanda di risarcimento danni, chiedendo la
condanna del Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e della Questura di
Bari, in persona del Questore p.t., al risarcimento dei danni non patrimoniali in favore
di esso appellante da liquidarsi in via equitativa. Con atto in data 15-6-2020 il

N.R.G. 1289/2020



Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Roma ha chiesto il rigetto del gravame. Con ordinanza depositata il 20-7-2020 è stata disposta la rinnovazione della citazione di appello per il mancato rispetto del termine a comparire ex art. 163-bis c.p.c. a causa dell'intervenuta sospensione dei termini per l'emergenza epidemiologica; è stata eseguita dall'appellante la nuova notifica a mezzo p.e.c. alle appellate Amministrazioni presso l'Avvocatura Generale dello Stato con il rispetto del termine assegnato in data 23-7-2020.

Disposta la discussione mediante lo scambio di note scritte per l'udienza cartolare del 7-1-2021, quindi trattenuta la causa in decisione, con ordinanza pronunciata fuori udienza e depositata il 10-2-2021, rimessa la causa sul ruolo istruttorio, è stata dichiarata la contumacia del Ministero dell'Interno in persona del Ministro p.t. e della Questura di Bari, in persona del Questore p.t., e si è disposta l'acquisizione, mediante trasmissione presso la Cancelleria a cura della Questura di Bari, del verbale di prima intervista dell'appellante in data 15-7-2017 da parte del personale appartenente alle forze di Polizia e del relativo foglio notizie. All'esito, con decreto depositato il 21-4-2021, e con riferimento alla data di udienza cartolare del 24-5-2021, sono stati assegnati termini anticipati per lo scambio e il deposito in telematico di note scritte tra le parti e la successiva adozione fuori udienza della decisione. Conclusivamente ha depositato l'appellante in data 19-5-2021 foglio di precisione delle conclusioni.

Diritto

L'appellante, con l'atto di citazione in appello, ha convenuto davanti a questa Corte di merito il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e la Questura di Bari, in persona del Questore p.t.; l'atto di appello è stato notificato in data 19-2-2020 (dunque con il rispetto del termine per impugnare) presso l'Avvocatura Generale dello Stato; quindi, ed a seguito dell'ordine di rinnovazione depositato il 20-7-2020 al fine di sanare il termine a comparire, l'appellante ha eseguito la notifica in data 23-7-2020 presso l'Avvocatura Generale dello Stato: tanto è sufficiente per ritenere la contumacia delle convenute Amministrazioni che non si sono costituite in questo grado di giudizio.

Ha fondato le domande [REDACTED] sulla base delle seguenti argomentazioni:

egli era giunto sul territorio nazionale il giorno 14-7-2017 dopo essere stato salvato in mare da un nave inglese e consegnato alla marina militare italiana con conseguente sbarco nel porto di Bari; in data 17-7-2017 il Questore di Bari emetteva decreto di respingimento ed ordine di lasciare il territorio nazionale, che gli venivano notificati lo stesso giorno, sul presupposto che egli non aveva inteso avvalersi della possibilità di richiedere la protezione internazionale; in realtà egli, che è di religione cristiano copta ed era fuggito dal proprio paese a causa degli scontri tra le frange più estremiste di formazioni islamiste e cristiani copti, aveva subito, dopo l'arrivo sul territorio nazionale, un breve, incompleto e superficiale colloquio con il personale in borghese della Polizia di frontiera, anche a causa del fatto che l'interprete parlava un idioma diverso dall'arabo egiziano parlato dall'appellante e senza alcuna informativa in proposito; era invece volontà dell'appellante presentare domanda di riconoscimento della protezione internazionale.



Con la sentenza di primo grado il Tribunale ha innanzitutto affermato, avendo ritenuto accertato il diritto dell'attore di richiedere la protezione internazionale, quanto segue: sussiste la giurisdizione del Giudice Ordinario e deve essere applicato il rito ordinario; nel merito il provvedimento impugnato - respingimento dell'odierno appellante alla frontiera adottato dalla Questura di Bari ai sensi dell'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 286/98 in data 28-1-2013 - "era stato adottato sulla base di un contraddittorio incompleto e superficiale all'atto in cui la Polizia effettuava il primo controllo e colloquio, dopo il suo sbarco, dovuto probabilmente alla stanchezza e/o ad un deficit di traduzione, non essendo stata riportata la richiesta dello stesso di volersi avvalere della protezione internazionale, in quanto egiziano di religione copta"; l'appellante aveva "rappresentato di essere sbarcato nel porto di Bari e di essere stato soccorso in mare insieme ad altre persone, circa 500, da una imbarcazione inglese che aveva raccolto i migranti e che una volta arrivato non ha avuto o non ha capito la traduzione integrale delle domande relative alla identificazione e alla richiesta di protezione, avendo compreso soltanto che doveva sottoscrivere il modulo ma non anche tutte le dichiarazioni contenute nei moduli e di essersi reso conto della situazione soltanto successivamente quando ha letto in arabo il decreto di respingimento"; "il provvedimento impugnato deve essere considerato illegittimo perché basato su un errato presupposto".

Quindi il Tribunale ha affermato, avendo invece ritenuto di rigettare (soltanto) la domanda di risarcimento del danno, quanto segue:

"nel caso di specie non possono ravvisarsi profili di colpa in capo ai soggetti agenti in quanto secondo quanto affermato dallo stesso ricorrente nel ricorso introduttivo al momento del suo arrivo vi erano almeno 500 persone che necessitavano di assistenza e dovevano essere identificate, sicché la situazione si prestava a dare luogo all'errore che può essere valutato scusabile"; "non potendosi ravvisare dolo o colpa nel comportamento degli agenti, non essendo gli stessi incorsi in negligenze o imperizie, il provvedimento impugnato anche se oggetto di annullamento all'esito del presente giudizio, non può essere ritenuto fonte di danno, stante la mancanza di colpa in capo ai soggetti agenti"; "in punto vale anche rappresentare che il Ministero dell'Interno e la Commissione Territoriale di Roma ha preso in carico l'attuale ricorrente adempiendo all'obbligo di accoglienza e anche convocandolo per la valutazione della ricorrenza dei presupposti della protezione internazionale, così da annullare sia pure in via di mero fatto il precedente provvedimento di respingimento".

[REDACTED], con l'odierno appello, confuta entrambe queste due ragioni motivazionali e chiede, in parziale riforma della sentenza di primo grado, condannarsi il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e per esso la Questura di Bari, in persona del Questore di Bari, al risarcimento del danno non patrimoniale in proprio favore da liquidarsi in via equitativa, secondo i parametri desumibili dalla giurisprudenza ermeneutica della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo o in quella diversa somma che si riterrà equa secondo prudente valutazione.

Tanti premesso, si rileva che oggetto del presente giudizio è il diritto dell'appellante di poter accedere alla procedura amministrativa e giudiziale di riconoscimento della



protezione internazionale; a seguito della violazione del suo personalissimo diritto di poter adire la competente Autorità e beneficiare del trattamento riservato al richiedente asilo, l'appellante allega essergli derivato un danno non patrimoniale.

Stante che le Amministrazioni appellate non si sono costituite in questo grado, essendo rimaste contumaci, dunque difettando appello incidentale avverso la positiva statuizione del Tribunale circa la sussistenza del diritto dell'appellante di accedere alla protezione internazionale, della violazione di tale diritto e conseguente ripristino, è passato in giudicato (interno) l'affermazione del Tribunale secondo cui "il provvedimento impugnato deve essere considerato illegittimo perché basato su un errato presupposto", perché "era stato adottato sulla base di un contraddittorio incompleto e superficiale all'atto in cui la Polizia effettuava il primo controllo e colloquio, dopo il suo sbarco, dovuto probabilmente alla stanchezza e/o ad un deficit di traduzione, non essendo stata riportata la richiesta dello stesso di volersi avvalere della protezione internazionale, in quanto egiziano di religione copta". E' dunque circostanza incontrovertibile e non passibile di essere disconosciuta, che il provvedimento del Questore di Bari era illegittimo. Posto il giudicato su tale illegittimità, si osserva quindi che:

i decreti di respingimento e di espulsione del Questore di Bari sono stati emessi il 17-7-2017 e sono stati notificati all'appellante lo stesso giorno; anche a seguito delle iniziative difensive dell'appellante (il quale aveva chiesto già il 27-7-2017 l'accesso agli atti ed il 28-7-2017 aveva depositato il ricorso introduttivo del presente giudizio), l'Amministrazione dell'Interno invitava in data 15-11-2018 l'appellante, nel relativo atto indicato come richiedente protezione internazionale, a recarsi presso il CAS "3 cancelli" sito in Nettuno; lo aveva sentito, a cura del Dirigente dell'Ufficio Immigrazione, in data 13-12-2018; aveva formalizzato la sua istanza di riconoscimento della protezione internazionale con atto in data 13-12-2018 (della Questura di Roma). Conseguentemente, il periodo nel quale l'appellante è rimasto senza che gli fosse stato riconosciuto di avere fatto domanda di protezione internazionale, va dal 17-7-2017 al 13-12-2018 (un anno e 5 mesi); l'appellante è poi stato sentito in data 20-2-2019 dalla Commissione territoriale di Roma, che in pari data ha emesso provvedimento di rigetto della sua domanda ed ha, all'esito dell'opposizione giudiziaria, ottenuto in data 20-7-2020 decreto di riconoscimento dello status di rifugiato dal Tribunale di Roma; dunque il periodo in cui l'appellante afferma di avere subito pregiudizio, deve ritenersi durato un anno e cinque mesi; l'emigrante entrato illegalmente nel territorio nazionale che allegi motivi di persecuzione e chieda di conseguenza la protezione internazionale, deve essere allocato, per la durata del procedimento, negli appositi centri di trattenimento e accoglienza previsti dagli artt. 6, 8, 14 d.lgs. 18-8-2015 n.142, mentre l'emigrante che non abbia fatto domanda, viene allocato nei diversi centri di prima accoglienza dell'art. 9 d.lgs. n. 142/2015. Deriva da quanto sopra che a causa e per effetto, con diretta ed immediata consequenzialità, della illegittimità del provvedimento della Questura di Bari, è susseguita la violazione del diritto dell'appellante per la durata di un anno e cinque mesi; per tutto questo tempo è esistito ingiustamente un danno, innanzitutto non patrimoniale (non è chiesto il danno



patrimoniale).

Rimane ora la questione dell'elemento soggettivo (secondo la fattispecie legale dell'art. 2043 c.c.). Non convince e va corretta al riguardo la motivazione del Tribunale: deve infatti dirsi che la colpa non va attribuita ai singoli agenti, personalmente individuati, che in quel giorno erano intervenuti, deve piuttosto parlarsi di colpa dell'Amministrazione come apparato ed ufficio amministrativo, che in tale occasione non si è determinata conformemente ai parametri di buon andamento ed imparzialità; in tal senso, il fatto che fossero sopraggiunti almeno 500 migranti contemporaneamente sulle banchine del porto, non è una scriminante, bensì dimostrazione di come in tale occasione gli uffici di pubblica sicurezza non si fossero adeguatamente organizzati e strutturati per offrire assistenza ed immediata accoglienza a tutti coloro che erano sbarcati, senza per questo dover scriminare qualcuno di quelli per l'impossibilità di assisterli adeguatamente tutti insieme allo stesso modo (e senza cadere in errore sulle intenzioni manifestate da alcuno degli emigranti).

In proposito l'esame del foglio notizie redatto in data 17-7-2017 dalla Questura di Bari, Ufficio Immigrazione, richiesto in istruttoria e pervenuto in atti, conferma questa conclusione. Il foglio notizie contiene la prima intervista rilasciata dall'appellante (domande e risposte) al suo arrivo agli operatori di pubblica sicurezza. E' redatto in italiano ed in arabo (ogni frase è riportata contemporaneamente in entrambe le lingue) ed è sottoscritto in calce dall'operatore di sicurezza e dallo stesso appellante.

Orbene, alla pag. 2 del Foglio notizie, "in merito alla permanenza sul territorio nazionale dichiarato di:", risulta spuntata la risposta corrispondente alla seguente frase: "non aver presentato una richiesta di protezione internazionale".

E' evidente, per le circostanze di tempo e di luogo (sbarco sul porto insieme ad altri circa 500 profughi), che adeguata e pertinente domanda sarebbe stata piuttosto se avesse intenzione di proporre domanda di protezione internazionale e se volesse proporla in quel momento e a far data da quel momento. La mancanza nella prima intervista di questa decisiva domanda e risposta è attribuibile alla Amministrazione ed è riconducibile a sua colpa (nel significato sopra specificato).

In conclusione, tutte le condizioni per ritenere sussistere la fattispecie dell'art. 2043 c.c. sono presenti e portano ad accogliere l'appello con il riconoscimento in favore dell'appellante del risarcimento del danno.

Riguardo alla misura del risarcimento del danno non patrimoniale, secondo prudente apprezzamento, tenuto conto delle circostanze di specie (in particolare la misura della colpa, non lieve ma neppure eccessiva, e delle conseguenze che ne sono derivate, sotto il profilo del mancato assoggettamento alla procedura ed alle strutture della protezione internazionale e non altro), si ritiene equo liquidare euro 75.00 alla attualità per ciascun mese in cui l'appellante non ha potuto esercitare la propria richiesta di protezione internazionale e non ha beneficiato della relativa procedura, ovvero dal 17-7-2017 sino al 13-12-2018, dunque per 1 anno e cinque mesi; devono pertanto liquidarsi euro 1.275,00 (euro 75,00 x 17 mesi), si ribadisce alla attualità, oltre gli interessi legali su detta somma a far data dalla pubblicazione della presente sentenza (data di liquidazione, Cass. n. 9039 del 5-5-2016 in tema di debito di valore) sino al saldo



effettivo.

Sia in primo che in secondo grado sono stati chiamati in giudizio il Ministero dell'Interno e la Questura di Bari; la domanda come ritualmente notificata alle Amministrazioni contumaci in questo grado è di condannarsi al risarcimento del danno non patrimoniale il Ministro dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e per esso la Questura di Bari, in persona del Questore p.t.; la formulazione della domanda, tenuto conto che entrambe le Amministrazioni sono state chiamate in giudizio in primo e secondo grado, deve essere intesa nel senso che entrambe vanno condannate al pagamento in solido, a titolo di risarcimento del danno, della somma di euro 1.275,00 oltre gli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza sino al saldo. In primo grado, con il parziale accoglimento della domanda, il Tribunale aveva invero compensato le spese del giudizio; a seguito dell'accoglimento dell'appello e della conseguente parziale riforma della sentenza di primo grado, poiché l'odierno appellante esce totalmente vittorioso, per il principio di soccombenza il Ministero dell'Interno e la Questura di Bari vanno condannati al pagamento, in solido tra loro, delle spese del primo grado interamente; per il principio di soccombenza le stesse Amministrazioni vanno condannate al pagamento in solido delle spese di appello. Tali spese sono liquidate nel seguente modo. Per il primo grado di giudizio: Tabella 2 d.m. 10-3-2014 n. 55, 2° scaglione, valori medi per le fasi di studio, introduttiva, istruttoria e decisionale; per il grado di appello: Tabella 12 stesso d.m., 2° scaglione, valori medi per le fasi di studio, introduttiva, istruttoria e decisionale. Le spese come sopra liquidate devono essere attribuite per distrazione in favore del difensore dell'appellante dichiaratosi antistatario.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando, in accoglimento dell'appello di [REDACTED], in riforma sul punto della sentenza di primo grado, ferma nel resto, così provvede:

1. condanna il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e la Questura di Bari in persona del Questore p.t., al pagamento in solido tra loro, in favore di [REDACTED], della somma di euro 1.275,00, oltre gli interessi legali su detta somma di danaro dalla data di pubblicazione della presente sentenza sino al saldo;
2. condanna il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e la Questura di Bari, in persona del Questore p.t., al pagamento, in solido tra loro, ed in favore di [REDACTED], delle spese del primo grado di giudizio, che si liquidano in complessivi euro 2.430,00 per compensi, oltre euro 364,50 per spese generali del 15% come previsto ai sensi dell'art. 2, comma secondo, d.m. 10-3-2014 n. 55, ed oltre IVA e CAP;
3. condanna il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro p.t., e la Questura di Bari, in persona del Questore p.t., al pagamento, in solido tra loro, ed in favore di [REDACTED], delle spese del grado di appello, che si liquidano in complessivi euro 2.775,00 per compensi, oltre euro



416,25 per spese generali del 15% come previsto ai sensi dell'art. 2, comma secondo, d.m. 10-3-2014 n. 55, ed oltre IVA e CAP come per legge;

4. dispone che le spese come sopra liquidate siano attribuite per distrazione in favore dell'Avv. Alessandro Ferrara, dichiaratosi antistatario.

Roma 24-5-2021

Il Consigliere estensore

Alberto Tilocca

Il Presidente

Gianna Maria Zannella

