



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DI APPELLO DI ROMA

SEZIONE PRIMA

riunita in camera di consiglio nelle persone dei signori magistrati:

Dott. Ettore Capizzi

Presidente

Dott.ssa Lucia Fanti

Consigliere

Dott. ssa Rosa Maria Dell'Erba

Consigliere rel.

ha pronunciato la seguente:

## SENTENZA

nella causa civile di II grado iscritta al n. 7104 R.G.A.C. dell'anno 2018, posta in decisione all'udienza del 31/3/2021 a seguito di trattazione scritta ai sensi dell'art. 221 comma quarto DI 34/20 conv. in l. 77/20 come prorogato dall'art. 1 comma primo DI 2/21 e vertente

TRA

-----

elettivamente domiciliato in Roma Via Barnaba Tortolini n° 30 presso lo studio dell'avv. FERRARA ALESSANDRO che lo rappresenta e difende in forza di procura a margine dell'atto di citazione in primo grado ;

*Appellante*

E

MINISTERO DELL'INTERNO , c.f. 80185690585

QUESTURA DI ROMA



*Appellati contumaci*

**Oggetto:** Appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma n° 16408 del 8/8/2018 in materia di risarcimento danni

**Conclusioni:** ----- :

*“1. accertarsi e dichiararsi l’illegittimità della condotta del Ministero dell’Interno, in persona del Ministro p.t., e per esso della Questura di Roma, in ordine alla violazione degli articoli 13 e 14 del T.U. 286/98, articoli 1-bis, e 4 del D.P.R. 303/2004 in relazione agli articoli 13, 24 e 111 della Costituzione ed art. 5, § 1 lett. f) e § 5 della C.E.D.U. per illegittima detenzione dell’appellante nel C.I.E. di Ponte Galeria dal 24/11/2008 al 23/01/2009, in conseguenza dell’annullamento del decreto di espulsione del Prefetto di Caserta e del provvedimento di proroga del trattenimento del Giudice di Pace di Roma da parte della Corte di Cassazione e per l’effetto*

*2. condannarsi il Ministero dell’Interno, in persona del Ministro p.t., al risarcimento di tutti i danni patiti dall’attore da liquidarsi in € 10.440,00 in ragione € 174,00 per ogni giorno di illegittimo trattenimento, come stabilito dalla Corte di Strasburgo nelle prefate sentenze Mediha Sefevoric c/Italia e Hokic e Hrustic c/Italia o in quella diversa misura, maggiore o minore, che Codesta Corte d’Appello, in sua Giustizia, riterrà equa e giusta, nel rispetto dei precedenti giurisprudenziali e dei principi di diritto internazionale desumibili dalla giurisprudenza ermeneutica della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo;*

*3. il tutto con vittoria di compenso del grado di appello, rimborso forfettario spese generali 15%, IVA e CPA come per legge e distrazione in favore del sottoscritto avvocato antistatario per il presente grado di merito”.*

#### ESPOSIZIONE DELLE RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO

----- ha impugnato la sentenza del Tribunale di Roma in epigrafe che ha respinto la sua domanda come sopra riportata.

Il Tribunale ha affermato: che a) deve escludersi qualsiasi responsabilità diretta dello Stato per la violazione dell’art. 5 della Convenzione dei Diritti dell’Uomo accertata dalla Corte EDU nella sentenza del 6/10/2016 (Causa



Richmond Yaw e altri contro Italia), derivandone soltanto un obbligo per il legislatore di introdurre, nell'esercizio della propria discrezionalità, i rimedi generali necessari ad ovviare per il futuro a tale violazione ; b) tale conclusione vale a maggior ragione nel caso in esame, in cui la condanna della Corte EDU è stata inflitta allo stato italiano per la mancanza di una normativa interna idonea a ristorare la vittima; c) l'attore non ha diritto al risarcimento del danno posto che non può configurarsi alcuna responsabilità diretta delle amministrazioni convenute alla stregua del diritto nazionale e segnatamente dell'articolo 2043 c.c. , poiché il trattenimento disposto dal Questore in data 20/11/2008 in esecuzione del decreto di espulsione disposto dal Prefetto era stato convalidato dal Giudice di Pace con provvedimento del 24/11/2008 e con successivo provvedimento del 17/12/2008 il Giudice di Pace aveva autorizzato la proroga del trattenimento, mentre l'annullamento ad opera delle competenti autorità del decreto di espulsione e del decreto di proroga del trattenimento erano intervenuti dopo che quest'ultimo era cessato ed in particolare la Corte di Cassazione con sentenza n°18420 del 2010 aveva annullato il decreto che autorizzava il trattenimento di ----- presso il centro di permanenza temporaneo, adottato dal Giudice di Pace di Roma il 17/12/2008.

Pertanto il Questore aveva disposto il trattenimento di ----- in base ai poteri concessigli dalla legge ai sensi dell'art. 14 decreto legislativo n° 286/98 ed in ossequio al decreto di espulsione prefettizio e ai decreti giudiziari di convalida e di proroga, sicché nessuna responsabilità avrebbe potuto essergli imputata al riguardo.

Con l'unico motivo di appello ----- ha impugnato il capo della sentenza in cui il Giudice di primo grado ha escluso per i motivi sopra riportati la responsabilità del Questore per il trattenimento disposto in data 20/11/2008 e per la successiva proroga del trattenimento autorizzato dal Giudice di Pace il 17/12/2008.

L'appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza per non avere il Giudice di primo grado considerato che il decreto di espulsione del 20/11/2008 era stato annullato dal Giudice di Pace di Caserta con ordinanza del 26/3/2009, attesa la



palese manifesta illegittimità del provvedimento prefettizio medesimo, non essendo, in esso, indicato il precedente decreto di espulsione posto a fondamento del provvedimento espulsivo del 20/11/2008, salvo la mera circostanza della sua esecuzione da parte del Questore di Milano, inidonea a consentire un pieno e corretto esercizio del diritto di difesa.

Tale annullamento, disposto con provvedimento non impugnato e quindi passato in giudicato, aveva irrimediabilmente privato ab origine tutti i segmenti temporali della detenzione amministrativa sofferta dal ----- di qualsiasi fonte di legittimazione, in quanto i provvedimenti giudiziari di convalida e di proroga del trattenimento, ai quali, secondo l'impugnata sentenza, gli uffici di PS non potevano non dare esecuzione, riguardavano solo ed esclusivamente il controllo di legalità dei provvedimenti questorili, meramente esecutivi dell'espulsione intimata dalla Prefettura di Caserta.

L'illegittimità della lesione della libertà personale subita dall'appellante derivava proprio dall'annullamento del menzionato decreto di espulsione con l'accompagnamento coattivo alla frontiera emesso dalla Prefettura di Caserta il 20/11/2008, per la cui esecuzione era stato disposto il trattenimento nel Centro di Ponte Galeria e che aveva comportato un'illegittima, quanto grave, restrizione del diritto inviolabile sancito dall'art. 13 della costituzione.

Tale illegittima compressione della libertà personale di -----, trattenuto per ben 60 giorni, ad avviso dell'appellante era causalmente connessa alla condotta del Ministero dell'Interno e per esso della Prefettura e della Questura di Caserta per aver comminato un'espulsione eseguita con trattenimento nel Cie, al di fuori delle ipotesi previste dalla legge, con conseguente insorgenza del diritto dell'attore alla condanna al risarcimento dei danni subiti, essendo ravvisabile la colpa in re ipsa dell'Amministrazione ai sensi dell'art. 2043 cc.

L'appellante ha quindi citato precedenti giurisprudenziali in punto di quantificazione del risarcimento dei danni in via equitativa ai sensi degli artt. 2056, 1223, 1226 e 1227, reiterando la domanda di condanna al pagamento di € 164,00 per ogni giorno di ingiusta detenzione, per un ammontare complessivo di €10.440,00.



Il Ministero dell'Interno e la Questura di Roma, ritualmente citate, non si sono costituite.

Con ordinanza in data 17/6/2019 la causa è stata rinviata all'odierna udienza per la precisazione delle conclusioni e la discussione orale ex art. 281 sexies c.p.c.

Con decreto del 27/1/2021 la trattazione orale è stata sostituita dallo scambio di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni delle parti, che l'appellante ha provveduto a depositare nel termine assegnato di cinque giorni prima della data dell'udienza.

L'appello è fondato e va accolto.

Risulta dagli atti che ----- fu espulso dal Prefetto della Provincia di Caserta con provvedimento del 20/11/2008 e che, in esecuzione di tale provvedimento l'appellante, fu trattenuto presso il Centro di identificazione e di espulsione di Ponte Galeria in Roma su ordine del Questore della Provincia di Caserta in pari data.

Il provvedimento del Questore fu convalidato dall'Ufficio del Giudice di Pace di Roma con ordinanza del 24/11/2008 e lo stesso Giudice di Pace, con ordinanza del 17/12/2008 in atti autorizzò, ai sensi dell'art. 14 comma quinto del DLGS n° 286/98, il trattenimento di ----- nel Centro di permanenza per ulteriori 30 giorni.

Risulta poi che, sul ricorso dello stesso -----, il Giudice di Pace di Caserta con decreto del 26 marzo 2009, che non risulta impugnato e quindi deve ritenersi passato in giudicato, annullò il decreto di espulsione del 20/11/2008 ed ancora che la Corte di Cassazione, sempre sul ricorso dell'appellante con sentenza n° 18420/10 ha cassato senza rinvio il decreto del 17/12/2008 con cui il Giudice di Pace di Roma aveva autorizzato il trattenimento nel Centro di permanenza di -----, in difetto di convocazione camerale dell'interessato assistito dal suo difensore e quindi in carenza dell'attivazione del contraddittorio, stante l'applicabilità anche alla proroga delle garanzie di cui all'articolo 14 comma quattro del DLGS 286/98.

Ne consegue che ----- è stato trattenuto illegittimamente dal 20/11/2008 fino



alla scadenza dell'ultima proroga in data 23/1/2009, con conseguente grave limitazione della propria libertà personale, in violazione dell'art. 13 cost.

Infatti l'annullamento del decreto prefettizio di espulsione ha riverberato i suoi effetti sull'ordine di trattenimento con cui il Questore lo aveva eseguito, persistendo nell'illegittimità con la successiva proroga, pure annullata in quanto illegittima.

La circostanza che il Giudice di Pace avesse convalidato l'ordine di trattenimento non esclude la responsabilità dell'Amministrazione, poiché l'annullamento del decreto di espulsione ne comporta comunque l'invalidità con effetto ex tunc, rendendo illegittimo il trattenimento sin dal 20/11/2008.

In proposito la Corte Costituzionale con la sentenza n° 105/01 ha precisato che *"il trattenimento costituisce la modalità organizzativa prescelta dal legislatore per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'articolo 14 comma 1, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione sia accompagnato alla frontiera ed allontanato dal territorio nazionale. Il decreto di espulsione con accompagnamento che, giova ribadire, ai sensi dell'articolo 13 comma 3, deve essere motivato, rappresenta quindi il presupposto indefettibile della misura restrittiva, ed in quanto tale, non può restare estraneo al controllo dell'autorità giudiziaria. Per eliminare ogni eventuale residuo dubbio basta considerare che l'accompagnamento inerisce la materia regolata dall'art. 13 della Costituzione, in quanto presenta quel carattere di immediata coercizione che qualifica, per costante giurisprudenza costituzionale, le restrizioni della libertà personale e che vale a differenziarle dalle misure incidenti solo sulla libertà di circolazione"* ( vedi anche sulla natura del decreto di espulsione quale presupposto indefettibile della privazione della libertà personale attraverso il trattenimento Cassazione civile n°17407/14).

In particolare, come chiarito da Cass. Civ. 18748/2015, 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 prede-



terminata; 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.

Come è stato già statuito da questa Corte d'Appello in casi analoghi, con l'indirizzo espresso nelle sentenze n° 4282/17 e 3756/18 (che peraltro non risultano impugnate), al quale il Collegio intende dare continuità, deve ravvisarsi la colpa in re ipsa dell'Amministrazione e non sono necessarie ulteriori indagini, per accertare la cd colpa qualificata della p.a. ai sensi dell'art. 2043 c.c.

Tale orientamento trova inoltre conforto nella giurisprudenza di legittimità, la quale ha riconosciuto l'interesse giuridicamente rilevante all'accertamento della legittimità o illegittimità del provvedimento di convalida del trattenimento nel CIE-anche dopo la definitiva cessazione della sua efficacia-proprio al fine di spendere tale accertamento nell'eventuale giudizio risarcitorio ( Cfr Cass. civ. n° 17407/14, n° 27692/18, n° 13990/18).

L'illegittimità del trattenimento per la durata di sessanta giorni fonda quindi in termini di *an debeatur* la domanda di danno avanzata dall'appellante.

Venendo alla determinazione del danno non patrimoniale, lo stesso può essere liquidato ai sensi degli artt. 2059 c.c. e 185 c.p., tenuto conto della avvenuta lesione di diritti fondamentali della persona (riconducibili all'alveo dei diritti previsti dall'art. 2 e 13 Cost.).

Può infatti fondatamente ritenersi che la arbitraria privazione della libertà personale per la durata di diciotto giorni, in assenza delle condizioni di legge, abbia cagionato all'odierno appellante un danno non patrimoniale, da intendersi alla stregua di patema d'animo, perturbamento delle proprie abitudini di vita, ansia e stress.

Ritiene la Corte che il danno non patrimoniale – debitamente allegato - possa essere determinato anche in assenza di specifici precisi riscontri probatori.





Va osservato sul punto come alla luce di un condivisibile indirizzo interpretativo della suprema Corte, in tema di responsabilita' aquiliana il danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c. – tanto nelle ipotesi specificamente previste per legge, quanto in caso di lesione di valori della persona umana, riconducibili all'alveo dell'art. 2 Cost, - non possa ritenersi integrato *in re ipsa*, essendo in ogni caso la parte danneggiata gravata di un onere di allegazione.

Peraltro va ritenuta *in re ipsa* la prova del danno inteso quale turbamento psichico derivante dall'illecito, nel senso che, una volta provata la sussistenza della violazione, cio' comporta nella normalita' dei casi anche la prova che essa ha prodotto conseguenze non patrimoniali, tranne che non ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari, che inducano positivamente ad escludere che tale danno sia stato subito dal richiedente (principio ricavabile da cfr. Cass. 28501/2008 e 88/2009, sia pure entrambe emesse in tema di equa riparazione ai sensi dell'art. 21 L. 24/3/2001 n. 89; nonche' da Cass. 20292/2012, 22595/2013).

Il danno non patrimoniale, nella sua accezione di danno morale soggettivo, inteso quale perturbamento psichico e sofferenza derivante dall'illecito, puo' in sostanza intendersi quale conseguenza normale, ancorche' non automatica e necessaria, della violazione del diritto, esonerando il danneggiato non gia' dall'onere di specifica deduzione del danno, ma da quello di concreta dimostrazione dello stesso, essendo onere dal danneggiante fornire la prova dell'insussistenza del pregiudizio, onere nella specie rimasto inadempito.

Il danno non patrimoniale subito dall'appellante per l'ingiusta privazione della liberta' personale, va dunque liquidato in via equitativa - con riferimento ai parametri utilizzati dalla giurisprudenza in materia di riparazione per ingiusta detenzione (ex artt. 315 c.p.p) ed in accoglimento della conforme richiesta avanzata dalla parte – nella somma complessiva di € 10440,00 (pari ad € 174 per sessanta giorni di illegittimo trattenimento), con gli interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza al soddisfo.

Ritiene la Corte che sebbene l'utilizzazione in via analogica, quale parametro equitativo, del criterio aritmetico per la determinazione dell'ingiusta detenzio-





ne comporterebbe risultati (lievemente) superiori a quelli in concreto liquidati (pari ad € 235,82 per la detenzione in carcere; cfr. Cass. 29965/2014), non possa tuttavia liquidarsi nella specie un importo maggiore rispetto a quello richiesto nel *petitum*.

Da un lato non risultano effettuate, da parte del danneggiato, ulteriori deduzioni rispetto all'illegitimità del trattenimento, tali da consentire di accogliere la domanda "nella misura maggiore" rispetto a quella esplicitamente sollecitata; dall'altro ancorché il trattenimento presso un CIE e la detenzione in carcere siano tra loro sovrapponibili quanto a privazione della libertà personale, tuttavia trattasi di condizioni per altro verso notevolmente differenti quanto a modalità del trattamento, giustificandosi in caso di illegittimo trattenimento una risposta risarcitoria (lievemente) inferiore rispetto a quella configurabile in caso di ingiusta detenzione.

Consegue alla pronuncia la determinazione delle spese legali del doppio grado secondo il criterio della soccombenza, in applicazione dei valori compresi fra il minimo e la media dello scaglione di valore indeterminabile – complessità bassa ed espunta per l'appello la voce istruttoria/ trattazione non espletata. Le spese del primo grado di giudizio vanno liquidate in favore dell'Erario ex art. 133 d.p.r. 115/2002, stante l'ammissione del (vittorioso in causa) cittadino straniero al patrocinio a spese dello Stato

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando sul gravame contro la sentenza 16408/2018 del Tribunale di Roma, in accoglimento dell'appello, condanna le Amministrazioni appellate al risarcimento del danno non patrimoniale subito dal cittadino nigeriano -----, danno quantificato in € 10.440,00, con gli interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza al soddisfo; condanna gli appellati in solido a rifondere le spese legali del doppio grado giudizio – determinate per il primo grado in € 4200,00 per compensi, oltre spese generali ed accessori di legge in favore dell'Erario e per il presente grado in € 3.882,00 di cui € 382,00 per esborsi e € 3500,00 per compensi profes-



sionali, oltre spese generali ed accessori di legge, da distrarsi in favore dell'avv. Ferrara, dichiaratosi antistatario.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 31/3/2021.

Il Consigliere Estensore

Il Presidente

Dott.ssa Rosa Maria Dell'Erba

Dott. Ettore Capizzi

