

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2018

SE UN CIE NON FUNZIONA BENE, L'IMMAGINE DELLA
COMUNITÀ LOCALE È DANNEGGIATA ...

di Fulvio Cortese

***Abstract:** Con una recente sentenza un giudice civile ha condannato l'amministrazione statale per il danno subito da un Comune a causa del pregiudizio arrecato alla sua reputazione dalla cattiva gestione di un Centro di trattenimento di migranti situato sul territorio locale. Pur presentando alcuni aspetti positivi, la pronuncia suscita qualche perplessità, specialmente nella parte in cui lascia trasparire un eccessivo ampliamento della nozione di immagine risarcibile.*

***Abstract:** With a recent judgement, an Italian Civil Court condemned the State administration for the damage suffered by a municipality due to the damage caused to its reputation by the mismanagement of a migrant detention center located on the local territory. Despite some positive aspects, the decision arouses some perplexities, especially in the part in which it reveals an excessive expansion of the notion of damaged identity.*

SE UN CIE NON FUNZIONA BENE, L'IMMAGINE DELLA COMUNITÀ LOCALE È DANNEGGIATA ...

di Fulvio Cortese*

SOMMARIO: 1. Il caso e la sua decisione. – 2. I profili (più o meno) condivisibili della pronuncia e le (ampie) ombre della teoria della “sineddoche”. – 3. Osservazioni conclusive.

1. Il caso e la sua decisione

Nel complesso panorama delle tante questioni giuridiche che sono quotidianamente animate dai problemi indotti dalla gestione delle migrazioni e dell'accoglienza ha fatto recentemente irruzione anche la disciplina del danno all'immagine.

Con sentenza del 10 agosto 2017, infatti, il Tribunale di Bari (sez. I) ha condannato l'amministrazione statale (Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'interno, in solido tra loro) a risarcire il Comune e la Provincia di Bari per il pregiudizio che la reputazione della comunità locale ha subito in ragione delle «condizioni mortificanti con cui sono stati trattati gli immigrati trattenuti»¹ nel CIE di Bari-Palese.

Il giudizio era stato introdotto da due cittadini, che avevano prospettato di agire come attori popolari, in base a quanto previsto dall'art. 9 del d.lgs. n. 267/2000 (TU enti locali), per il quale «[c]iascun elettore può far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al Comune e alla Provincia» (co. 1).

In particolare, i due attori avevano innanzitutto promosso un accertamento tecnico preventivo (*ex art. 696 c.p.c.*), allo scopo di verificare se i luoghi di trattenimento del CIE fossero stati allestiti nel rispetto degli standard dettati dalla normativa statale per gli edifici penitenziari. Il Presidente del Tribunale di Bari ammetteva il mezzo istruttorio, precisando che quei luoghi avrebbero potuto considerarsi idonei al trattenimento temporaneo dei migranti soltanto laddove si verificasse che questi possono permanere nel Centro godendo della necessaria assistenza e senza violazione della loro dignità.

In esito a questa fase processuale, pur riscontrando condizioni piuttosto critiche, riferite analiticamente nella motivazione della sentenza², e pur rilevando che i migranti

* Ordinario di diritto amministrativo nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento.

1. Così la sent., a p. 39.

2. *Ivi*, pp. 13-14, 29-30.

trattenuti nel CIE erano comunque stati privati della loro libertà personale, il c.t.u. incaricato dal giudice non riteneva che la loro situazione fosse equiparabile a quella in senso stretto carceraria e formulava alcune indicazioni per il miglioramento della struttura, in osservanza delle «Linee Guida per la progettazione dei Centri di identificazione e di espulsione» (predisposte nel 2009 dal Comitato tecnico consultivo del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno), rilevando che, nonostante ciò, la dignità dei migranti presenti non avrebbe potuto considerarsi violata.

È contro questo primo esito istruttorio – valutato come intrinsecamente contraddittorio – che gli attori instauravano un vero e proprio giudizio di cognizione, nel quale chiedevano, nell'ordine: a) l'accertamento che il CIE doveva considerarsi come un luogo di detenzione *tout court*; b) l'accertamento che al suo interno mancava qualunque presidio del Servizio sanitario nazionale; c)-d) l'accertamento che le predette Linee Guida sono qualificabili soltanto come mera proposta e non hanno, così, alcuna efficacia giuridicamente vincolante; e) l'accertamento che le forme della reclusione operante nel CIE dovevano ritenersi lesive dei diritti dell'uomo; f) l'accertamento che quelle forme erano altresì lesive degli standard minimi di vivibilità stabiliti dalla normativa vigente per i detenuti delle carceri; g) ordinare l'immediata chiusura del CIE, perché operante in violazione di diritti dell'uomo; h) in subordine, condannare l'amministrazione statale a eseguire tutte le opere necessarie per rendere il CIE idoneo; i) condannare comunque l'amministrazione statale a risarcire il Comune e la Provincia di Bari per le violazioni dei diritti umani all'interno del CIE; j) condannare in ogni caso l'amministrazione statale a risarcire il Comune e la Provincia di Bari per il danno all'immagine subito in forza del fatto che sul loro territorio insiste un Centro detentivo che viola sistematicamente i diritti dell'uomo.

Nel giudizio così avviato si costituivano la Regione Puglia e il Comune di Bari, aderendo entrambe, sostanzialmente, alle stesse domande degli attori popolari.

Il Tribunale di Bari, affermata la propria giurisdizione, ha respinto la domanda concernente la chiusura del CIE (per sopravvenuta carenza di interesse: poiché in corso di causa il CIE era già stato chiuso, sia pur con la precisazione che si trattava di chiusura temporanea) e la domanda relativa al risarcimento del danno per le condizioni di detenzione (per carenza di legittimazione attiva: solo i singoli trattenuti nel CIE avrebbero potuto chiedere tale forma di ristoro).

Nel pronunciarsi sulla prima di queste due domande, peraltro, il giudice ha riconosciuto espressamente la legittimazione (attiva) degli attori e degli enti locali da essi "sostituiti" e quella (passiva) dell'amministrazione statale: nel primo caso, in particolare,

ha ribadito che titolare di un'identità giuridicamente rilevante può ben essere anche una persona giuridica pubblica.

Ciò fatto, il Tribunale è passato proprio all'esame della domanda relativa al risarcimento del danno all'immagine, nella specie accogliendola – e condannando in solido Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Interno a pagare a Comune e Provincia di Bari una somma, determinata in via equitativa, di 30.000 euro, oltre alle spese di lite – sulla base dei seguenti rilievi:

– Comune e Provincia hanno “subito” la realizzazione del CIE sul loro territorio, avvenuta per decisione unilaterale dell'amministrazione centrale;

– il CIE era assimilabile ad una struttura carceraria e il regime di trattenimento dei migranti era peggiore di quello esistente nelle normali strutture detentive;

– tale circostanza ha senz'altro comportato un danno all'immagine per il Comune e per la Provincia, i cui statuti testimoniano anche sul piano normativo quali siano i riconosciuti e radicati principi di accoglienza cui si ispira la comunità locale³, storicamente permeata da una singolare apertura sociale, culturale ed economica nei confronti dello straniero⁴;

– un simile pregiudizio, segnatamente, consiste nella conclamata associazione di idee che – come già avvenuto con riguardo ad altre comunità, quale quella di Lampedusa – si può verificare nel dibattito pubblico tra alcuni enti locali e le discutibili modalità di gestione del CIE localizzato sul loro territorio, con facile, automatica e negativa assimilazione dei primi alle seconde.

2. I profili (più o meno) condivisibili della pronuncia e le (ampie) ombre della teoria della “sineddoche”

Dinanzi a questa sentenza le reazioni possono essere molteplici. Da un lato, si può certamente riconoscerne la portata positivamente innovativa, quanto meno per alcune sue parti.

È la prima volta, ad esempio, che un giudice prende una posizione così chiara e così dura nei confronti dell'inadeguatezza di una struttura destinata al trattenimento temporaneo di migranti. Il dato rilevante, in proposito, è duplice, e si palesa sul piano metodologico come su quello sostanziale: sul piano metodologico, il giudice dimostra, come sempre dovrebbe essere, di voler far emergere, e di voler dunque apprezzare direttamente, l'attività istruttoria svolta nel corso del procedimento di accertamento tecnico preventivo, superando le valutazioni contraddittorie (e parzialmente indebite) che il c.t.u. aveva svolto;

3. *Ivi*, p. 31.

4. *Ivi*, pp. 32-34.

sul piano sostanziale, questa diretta ed autonoma valutazione delle risultanze istruttorie conduce il giudice stesso a ribadire che i Centri in cui vengono trattenuti i migranti non possono essere organizzati alla stessa stregua di una struttura detentiva.

Né va sottovalutata, poi, la circostanza che il Tribunale di Bari, pur rigettando – del tutto correttamente – la relativa domanda, per carenza di legittimazione attiva in capo agli attori popolari⁵, ha comunque, e testualmente, ammesso che i singoli soggetti trattenuti possano pacificamente agire dinanzi al giudice civile per chiedere il risarcimento dei danni da essi subiti a causa di un trattenimento concretamente lesivo della loro dignità, e ha anche sottolineato che, in sede cautelare, lo stesso giudice ben potrebbe – come ha fatto, del resto⁶ – ordinare all'amministrazione di tenere un comportamento specifico.

Si tratta – in entrambi i casi – di aspetti potenzialmente “deflagranti”, poiché d’ora in poi, per un verso, non è escluso che si attivino iniziative giudiziarie volte proprio al raggiungimento di quest’ultimo scopo (ossia alla condanna dell'amministrazione statale per violazione dei diritti inviolabili dei soggetti trattenuti nei Centri), per altro verso, è largamente auspicabile che, a fronte del timore prevedibilmente e logicamente originato da un tale “pericolo”, l'amministrazione statale avvii un processo di miglioramento concreto delle condizioni di trattenimento nei Centri da essa gestiti. Se è vero che quella che i due elettori del Comune e della Provincia di Bari hanno promosso non poteva qualificarsi in alcun modo come una *class action*, è altrettanto vero che, per i motivi ora esposti, la pronuncia si presta a garantire la risonanza e il valore simbolico e *performativo* cui ambisce, di solito, quel genere di rimedio.

Va anche detto, oltre a ciò, che non destano grosse perplessità neppure le parti della decisione in cui il Tribunale di Bari argomenta, anche se in modo forse sintetico, la sussistenza della giurisdizione ordinaria su questa specifica tipologia di danno (*i.e.* all’immagine dell’ente locale)⁷ e la configurabilità astratta di questo tipo di pregiudizio⁸.

Si tratta di acquisizioni che la giurisprudenza (civile e penale) ha già raggiunto da tempo: che anche la persona giuridica pubblica possa dirsi titolare di una identità

5. *Ivi*, p. 28.

6. Una volta instaurato il giudizio di cognizione, gli attori popolari avevano anche promosso due ricorsi *ex art. 700 c.p.c.*, in esito ai quali, rispettivamente, si ordinava all'amministrazione statale di effettuare una serie di lavori, indicati nel provvedimento, necessari a rendere maggiormente vivibile e dignitoso il CIE, e si nominava un *commissario ad acta* per verificare lo stato di avanzamento di detti lavori.

7. Cfr. a p. 22 della motivazione, dove si trova un rapido cenno al fatto che appartiene, invece, alla giurisdizione del giudice contabile il risarcimento del (diverso) danno all’immagine che derivi all’ente locale per effetto di condotte tenute dai suoi amministratori o funzionari. In tema v. F. Lillo, *Il diritto “all’immagine” della p.a.*, in P. Cendon (a cura di), *Il diritto privato nella giurisprudenza, Il risarcimento del danno non patrimoniale, Parte speciale*, III, Torino, UTET, 2009, p. 2823 ss., nonché F.R. Fuxa Sadurny, *La lesione dell’immagine degli enti pubblici*, in P. Cendon (a cura di), *Persona e danno*, con la collaborazione di E. Pasquinelli, V, Milano, Giuffrè, 2004, p. 4669 ss.

8. *Ivi*, p. 37.

meritevole di tutela (come di altri diritti della personalità) è ormai fuor di dubbio⁹; come è fuor di dubbio che simile situazione soggettiva possa tutelarsi dinanzi al giudice di diritto comune¹⁰.

A tal proposito viene in immediata considerazione, in tempi recenti, soprattutto un precedente, nel quale sempre il giudice ordinario ha riconosciuto, tra l'altro, la lesione dell'immagine di un ente locale (la Provincia di Venezia) a causa di condotte (di inquinamento) a loro volta giudicate come illecite e ritenute capaci di condizionarne in modo significativo alcune funzioni (in tema di salute pubblica e di difesa del suolo) e di diminuirne la complessiva reputazione e l'attrattività (e la rilevanza culturale e turistica)¹¹.

Ciò detto, non si può nascondere una certa perplessità sull'esito finale del ragionamento svolto dal Tribunale di Bari, ossia sul punto ulteriormente originale che contraddistingue la pronuncia, vale a dire proprio sulla statuizione che ha accertato in concreto la lesione dell'immagine degli enti locali "sostituiti" dagli attori popolari e che, conseguentemente, ha condannato la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'interno.

L'aspetto che meno convince, precisamente, è la curiosa "teoria della sineddoche", che per vero l'organo giudicante prende di peso dalla pronuncia con cui il Presidente del Tribunale aveva ammesso l'accertamento tecnico preventivo.

Come è noto, la sineddoche è una figura retorica che consiste nell'esprimere una nozione con una parola che, da sola, denota una seconda nozione, la quale tuttavia ha con la prima un rapporto di tipo quantitativo, come quando si nomina una parte per indicare il tutto.

In buona sostanza, secondo la teoria formulata dal Tribunale di Bari l'immagine del Comune e della Provincia di Bari sarebbe lesa per il fatto che sul territorio locale ("il tutto") è sita ed opera una struttura ("la parte") che si qualifica in modo assolutamente negativo: la non adeguatezza della struttura ("della parte") è, cioè, idonea a trasferirsi sul territorio locale *tout court* considerato ("sul tutto"), cosicché quest'ultimo ("il tutto")

9. V. G. Resta, *I diritti della personalità*, in G. Alpa, G. Resta, *Le persone e la famiglia*, 1, *Le persone fisiche e i diritti della personalità*, in R. Sacco (diretto da), *Trattato di diritto civile*, Torino, UTET, 2006, p. 365, nonché A. Fusaro, *I diritti della personalità dei soggetti collettivi*, Padova, Cedam, 2002, in part. p. 186 ss. In generale, sui diritti della personalità, v., oltre agli Autori da ultimo citati, anche V. Zeno Zencovich, *Personalità (diritti della)*, in *Dig. disc. priv., Sez. civ.*, XIII, Torino, Utet, 1996, p. 431 ss., P. Rescigno, *Personalità (diritto della)*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, Istituto poligrafico, 1991, *ad vocem*, e D. Messinetti, *Personalità (diritti della)*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, 355 ss. Per una bella disamina della complessità intrinseca del dibattito giuridico italiano in merito alla disciplina e alle forme di individuazione e di tutela dei diritti della personalità cfr. G. Pino, *Teorie e dottrine dei diritti della personalità. Uno studio di meta-giurisprudenza analitica*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2003, p. 237 ss.

10. V. *infra*, in particolare tutte le pronunce citate alle nmtt. successive.

11. V. Tribunale di Venezia, sentenza 5.4.2012.

verrebbe ad essere facilmente, e drammaticamente, identificato con la prima (“con la parte”). Il veicolo di questa trasformazione (il soggetto “autore” di questa “sineddoche”) sarebbe l’opinione pubblica, specie sul piano nazionale; e – sempre secondo questa teoria – la dimostrazione della forza e dell’efficacia della trasformazione (della “sineddoche”) consisterebbe nel fatto che l’esperienza, anche storica, fornisce già innumerevoli esempi di luoghi (Lampedusa, ma anche Auschwitz, Guantanamo, Alcatraz ...) la cui identità è ormai, e inevitabilmente, legata ai (e quindi *pregiudicata dai*) fatti negativi che vi si sono realizzati¹².

Come si può facilmente avvertire, questa impostazione è fallace per due ordini di concorrenti ragioni, una per così dire fattuale e una più strettamente giuridica.

Innanzitutto la tesi è di per sé “forzata” nel termine di raffronto: si può davvero affermare che, a causa del CIE stabilito nel suo territorio, Bari abbia subito la medesima sorte di Auschwitz, di Guantanamo o di Alcatraz? Il paragone, a ben vedere, non regge neanche nel confronto tra Bari e Lampedusa: non regge dal punto di vista qualitativo (i “fatti” di Lampedusa, o prossimi a Lampedusa, sono senz’altro più numerosi e più noti di quelli di Bari); ma non regge neanche dal punto di vista della ricostruzione del valore *assolutamente e unilateralmente negativo* del processo di assimilazione/identificazione del “tutto” con la sua “parte” (nel caso di Lampedusa, e a fronte delle evidenti criticità dell’accoglienza, l’immagine della comunità locale si è anche promossa in modo molto positivo, vale a dire quale immagine di una cittadinanza che accoglie, con istituzioni locali molto sensibili e attive¹³).

12. V. a pp. 36-37 della motivazione: «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 [...], «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 associati, e addirittura in corso di accadimento».

13. Tant’è vero che alla (già) Sindaca del Comune di Lampedusa, Giusi Nicolini, è stato attribuito nel 2016 il Premio Simone de Beauvoir (in particolare per aver creato «un nouveau centre d’accueil un centre modèle qu’on vient visiter du monde entier, un des seuls centres existant en Europe où des équipes de médecins, de psychologues, d’animateurs, d’assistants sociaux vous assistent désormais pour donner un peu d’espoir aux rescapés»; v. l’intero discorso di premiazione *online*, al seguente indirizzo: <http://www.prixsimonedebauvoir.com/Discours-de-Madeleine->

In secondo luogo, è l'*andamento specifico* della “sineddoche”, così come utilizzata dal giudice, a non convincere, e a riuscire, anzi, ambiguo e fonte di perplessità. Si può davvero muovere dal presupposto che il CIE sia una “parte” della comunità barese e delle istituzioni che la rappresentano? Sostenerlo significherebbe ritenere, per ciò che interessa, che è corretto un ragionamento di questo tipo: il CIE non rispetta la dignità di chi vi è trattenuto; il CIE si trova a Bari; Bari non rispetta la dignità delle persone.

Non v'è chi non possa accorgersi, al primo sguardo, che questa concatenazione è discutibile. E non è soltanto un problema logico, è anche un problema giuridico: perché se è corretto ipotizzare che l'immagine di un ente locale possa ben essere lesa da determinati fatti illeciti (nei precedenti disponibili, peraltro, si tratta quasi sempre di reati), è altrettanto doveroso fare attenzione alla circostanza, quanto meno, che il fatto generatore del danno o rientri nell'effettiva sfera di operatività di una qualche attribuzione del medesimo ente, di una qualche sua specifica competenza¹⁴, idonea a caratterizzarne, per l'appunto, l'identità¹⁵, o vada comunque a cagionare una qualche «menomazione del rilievo istituzionale dell'ente»¹⁶, da provarsi però in modo rigoroso, non solo con allegazioni del

Gobeil-Prix-Beauvoir-2016.html) e nel 2017 il Premio per la pace dell'Unesco (Félix Houphouët-Boigny Prize), poiché «[s]ince her election in May 2012 as Mayor of Lampedusa and Linosa Islands, Giusepina Nicolini has been fighting for the rights of migrants» (così le motivazioni del premio, consultabili *online* al seguente indirizzo: <http://www.unesco.org/new/en/unesco/events/prizes-and-celebrations/unesco-prizes/felix-houphouet-boigny-prize/about-the-prize/giuseppina-nicolini/>).

14. Come nel caso succitato, deciso dal Tribunale di Venezia, cit. *supra* a nt. 11, nonché in un caso analogo deciso da Cass. pen., sez. IV, 11.6.2014, n. 24619. Ma v. anche Tribunale di Napoli, 24.12.2015 (in occasione della costituzione di parte civile del Comune di Napoli per ottenere il risarcimento del danno all'immagine relativo alla commissione di un grave abuso edilizio), nonché Tribunale di Paola, 30.7.2007 (sempre in materia ambientale).

15. Come ha evidenziato puntualmente A. Zoppini, *I diritti della personalità delle persone giuridiche (e dei gruppi organizzati)*, in *Scritti in onore di P. Schlesinger*, Milano, Giuffrè, 2004, in part. p. 875, in caso di persone giuridiche, «l'applicazione analogica delle norme poste a tutela della personalità deve informarsi ad un criterio essenzialmente *funzionale*»: in particolare, «non si protegge la dignità, l'autodeterminazione, il libero sviluppo della persona, quanto attraverso un procedimento analogico si predispose un sistema di tutele idoneo a consentire la realizzabilità dei *fini* della persona giuridica» (corsivi aggiunti). Se si traduce tale impostazione nel contesto delle persone giuridiche pubbliche, non si può che convenire che l'identità di queste viene lesa allorché il fatto indicato come dannoso sia suscettibile di alterare la capacità dell'ente di raggiungere i propri fini e, quindi, in osservanza del principio di legalità, di svolgere le *funzioni* che ad esso sono attribuite. D'altra parte, se si pone attenzione a quanto osservato, più in generale, da V. Zeno Zencovich, *I diritti della personalità*, in N. Lipari, P. Rescigno (diretto da), *Diritto civile*, coord. da A. Zoppini, I, *Fonti, soggetti, famiglia*, I, *Le fonti e i soggetti*, Milano, Giuffrè, 2009, in part. pp. 513-514, l'ammissibilità stessa di un'applicazione delle regole poste a tutela dei diritti della personalità delle persone fisiche anche alle persone giuridiche (segnatamente in base a quanto desumibile dall'art. 2 Cost. sul ruolo fondamentale delle formazioni sociali) passa attraverso il riconoscimento della funzione che esse svolgono nei confronti del singolo individuo, e ciò quindi – così si potrebbe dire, per quanto interessa in questa sede – laddove questa funzione sia istituzionalmente riconoscibile.

16. Così già Cass. pen., sez. III, 30.10.2001, n. 1145 (con riferimento alla costituzione di parte civile di un ente territoriale che lamentava la menomazione istituzionale derivante dal venir meno della qualità della vita a causa di un illecito di matrice ambientale). In termini (solo) apparentemente diversi v. Cass. civ., sez. III, 25.2.2014, n. 4439, in cui, se da un lato il danno all'immagine viene riconosciuto ad un Comune a causa di un grave fatto illecito verificatosi nel suo territorio, dall'altro la Suprema Corte pone attenzione nel precisare che non è sufficiente constatare la verosimiglianza di una mera associazione di idee tra quel fatto e quel Comune, bensì occorre constatare che quella

tutto assertive¹⁷. Allentare le maglie di questo nesso – che peraltro dovrebbe discendere anche dall’insegnamento, fatto proprio dallo stesso Tribunale di Bari, a mente del quale la titolarità, da parte di un ente pubblico, di un diritto all’immagine deriva non solo dall’art. 2 Cost., ma anche dall’art. 97 Cost.¹⁸ – significa ampliare a dismisura lo spazio della “lamentazione extracontrattuale”, tanto più dinanzi alla possibilità che, *ex art. 9 del TU* enti locali, ad attivarsi siano, caso per caso, singoli cittadini.

Da quest’ultimo punto di vista, peraltro, il riferimento agli statuti o al substrato culturale e socio-economico non pare automaticamente in grado di risolvere ogni dubbio.

Dei primi non si può sopravvalutare la ridondanza da cui sono spesso caratterizzati, elemento che può condurre a conseguenze giuridicamente rilevanti solo nella parte in cui si risolva in attribuzioni reali, e che, come è stato acutamente evidenziato, sia pur con riguardo agli statuti regionali, se presa sul serio rischierebbe di condurre a risultati del tutto paradossali¹⁹.

Quanto all’argomento “storico”, anch’esso non può essere considerato come capace di integrare da solo il contenuto giuridico dell’identità dell’ente, poiché, se così fosse, si giungerebbe al risultato di postulare che lo stesso ente possa ottenere il risarcimento del danno all’immagine ogni qual volta sul suo territorio si svolgano singole attività o singoli avvenimenti capaci di contraddire con quella “tradizione”; e ciò indipendentemente dalla concreta possibilità, per l’ente medesimo, di vedersi, per quelle attività o per quegli

associazione di idee sia produttiva di un danno concreto all’identità turistica locale (e quindi a qualcosa su cui il Comune svolge funzioni specifiche). Si noti, peraltro, che una delle sentenze citate nella motivazione della pronuncia qui commentata, con riproduzione di un suo lungo estratto (v. Cass. civ., sez. III, 22.3.2012, n. 4542), pur riferendosi al danno all’immagine concerne un fatto illecito derivante dalla cattiva esecuzione di un contratto di appalto, ossia di un negozio con cui il Comune ha coinvolto un terzo per lo svolgimento di un’attività riconducibile agli interessi pubbliche che alla sua cura sono affidati dalla legge.

17. V. Cass. pen., sez. V, 16.1.2017, n. 1819 (sempre con riferimento ad una costituzione di parte civile, in questo caso di un Comune che chiedeva il ristoro del danno all’immagine subito in conseguenza di un reato commesso da privati a danno di altri privati sul territorio comunale). V. anche la pronuncia del GIP del Tribunale di Trento, 17.6.2015, nonché Cass. pen., sez. II, 7.3.2014, n. 13244.

18. Cfr. nella motivazione, a p. 38. Il richiamo è molto pertinente, poiché l’art. 97 Cost. sancisce i principi di legalità, imparzialità e buon andamento, che, evidentemente, non possono che rimandare ai *compiti* che siano affidati ad una certa amministrazione e che, come tali, debbano essere svolti secondo specifici criteri.

19. Cfr. R. Bin, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 2005, p. 15 ss. (a commento delle sentenze nn. 372/2004, 378/2004 e 379/2004 della Corte costituzionale), per il quale non è sempre accettabile «l’idea, un po’ formalistica a dire il vero, per cui tutto ciò che è “contenuto” in un atto-fonte acquista, “come per incantamento”, forza normativa» (il riferimento specifico era allo statuto della Regione Puglia, laddove si legge che «La Puglia, per la storia plurisecolare di culture, religiosità, cristianità e laboriosità delle popolazioni che la abitano e per il carattere aperto e solare del suo territorio proteso sul mare, è ponte dell’Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo negli scambi culturali, economici e nelle azioni di pace»).

avvenimenti, costretto ad esercitare in modo più gravoso le proprie funzioni o a subire una complessiva alterazione della normale vita democratica della comunità di riferimento²⁰.

Va anche aggiunto, d'altra parte, che il danno all'immagine, così come configurato in sede giurisprudenziale con riguardo alla persona giuridica pubblica, presuppone proprio che vi sia la *possibilità* per il soggetto danneggiato di ricostituire la sua identità, poiché esso – come si è soliti affermare – dovrebbe consistere nei costi che l'amministrazione pubblica dovrebbe affrontare per ripristinare la propria credibilità e il proprio prestigio: come è possibile che un ente affronti simili poste di spesa se istituzionalmente non condivide neppure una parte delle funzioni relative alla gestione del fenomeno potenzialmente idoneo a danneggiarne la reputazione? È significativo, a tal proposito, che sia lo stesso Tribunale di Bari a ricordare che «[i] Comuni, in generale, sono sprovvisti di qualsiasi competenza amministrativa diretta in relazione ai CIE»²¹. Ed è del pari significativo, che sempre la pronuncia in esame, forse avvertendo la necessità di evidenziare una qualche attinenza specifica dei fatti illeciti generativi di danno ad altri profili lesivi, ossia a pericoli che la comunità locale sarebbe inevitabilmente costretta ad affrontare, abbia fatto anche riferimento a «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»²².

3. Osservazioni conclusive

Conclusivamente, e al di là di queste brevi note, parzialmente scettiche, occorre precisare un aspetto di natura sistematica. Infatti, il *fronte* lungo il quale si colloca la sentenza qui annotata è assai più ampio di quello che può apparire superficialmente. Ed è possibile che, in simile orizzonte, le perplessità qui sollevate acquistino un senso diverso.

La lettura che del danno all'immagine ha offerto il Tribunale di Bari dimostra come lo strumento della tutela aquiliana – da sempre, e ormai fisiologicamente, in costante

20. E può considerarsi questo, ad esempio, il caso deciso dal Tribunale di Termini Imerese, sentenza 8.2.2011, in cui si è ritenuto che i delitti di mafia avessero leso la reputazione del Comune di Corleone nell'opinione pubblica nazionale e internazionale, violando l'identità stessa dell'ente come istituzione, avendo contribuito a creare un clima di pesante intimidazione e di paura, ed avendo inciso in modo determinante sul piano dell'attività turistico-ricettiva. Non diverso è il caso deciso dal GIP del Tribunale di Milano, 19.7.2011, relativo ad un danno all'immagine subito da due Comuni dell'*hinterland* milanese in relazione all'accertamento, *in loco*, di reati di stampo mafioso: «il fatto stesso che comunità locali operose e fattive, e quindi la loro rappresentanza istituzionale, possano essere associate alla presenza di organizzazioni criminali e al pericolo derivante dai reati da loro commessi e potenziali, costituisce un danno rilevantissimo suscettibile di risarcimento». V., comunque, già Cass. pen., sez. I, 8.7.1995, n. 10371, nonché Cass. pen., sez. I, 22.6.1992, n. 8381.

21. V. a p. 29 della motivazione.

22. *Ivi*, p. 34.

evoluzione – stia rafforzando e consolidando una connotazione intrinsecamente polivalente, ora compensativa, ora sanzionatoria, se non *punitiva*²³.

Ciò traspare, ad esempio, dal modo con cui, in sede di quantificazione equitativa del danno, il giudice ha fatto apertamente leva sulla gravità delle condotte “negative” tenute all’interno del CIE. Ma l’impressione che si finisca, in tal modo, per irrogare una pena, anziché risarcire un danno, si ha, ancor più, laddove si ponga attenzione all’entità dell’obbligazione risarcitoria, decisamente esigua rispetto al *vulnus* diffuso e profondo che l’identità territoriale avrebbe in ipotesi subito e che, se fosse realmente tale, richiederebbe, da parte degli enti locali, sforzi ben più onerosi.

È difficile affrontare compiutamente la sostenibilità complessiva degli sviluppi che questa ricca polivalenza dell’art. 2043 c.c. sembra consentire. Di certo si può constatare che, pronunciandosi su di un’originale e interessante fattispecie di danno all’immagine, il Tribunale di Bari ha prodotto, a sua volta, una “sentenza d’immagine”, non solo per il chiaro indirizzo di *policy* giurisprudenziale sul tema dei CIE, ma anche per i risultati progressivi che l’applicazione del principio del *neminem laedere* pare voler assicurare.

23. Che la tutela aquiliana abbia una natura polifunzionale è dato espressamente riconosciuto nella notissima e recente pronuncia con cui la Suprema Corte si è espressa positivamente circa la riconoscibilità nel nostro ordinamento di sentenze adottate in altri sistemi nei quali sia previsto l’istituto dei cc.dd. “danni punitivi”: v. Cass. civ., S.U., 5.7.2017, n. 16601. Per un primo commento v. A. Briguglio, *Danni punitivi e delibazione di sentenza straniera: “turning point nell’interesse della legge”*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, p. 1597 ss., nonché G. Corsi, *Le Sezioni Unite: via libera al riconoscimento di sentenze comminatorie di “punitive damages”*, in *Danno e resp.*, 2017, p. 429 ss. Sui «danni punitivi» v. l’introduzione di S. Peron, *I danni punitivi*, in P. Cendon (a cura di), *Il diritto privato nella giurisprudenza, Il risarcimento del danno non patrimoniale, Parte speciale*, I, cit., p. 313 ss.