

Quale tutela giurisdizionale della dignità degli stranieri detenuti nei C.I.E.? Una singolare pronuncia del Tribunale civile di Bari

di Andrea Giliberto

www.penalecontemporaneo.it, 9 Febbraio 2014

Tribunale di Bari, Sezione I civile, ord. 3 gennaio – 9 gennaio 2014, giud. Caso

1. Pubblichiamo il testo dell'ordinanza emessa dal Tribunale civile di Bari nel contesto della complessa vicenda giudiziaria promossa in proprio da due avvocati baresi, che hanno proposto prima ricorso per accertamento tecnico preventivo (*ex art. 696 c.p.c.*), poi citazione nel merito e infine ricorso cautelare d'urgenza (*ex art. 700 c.p.c.*), al fine di contestare le **condizioni di trattenimento dei migranti** nella struttura del **Centro di identificazione e di espulsione di Bari-Palese**, già oggetto di attenzione mediatica per numerosi casi di rivolte e fughe dettati dalle condizioni inumane in cui veniva eseguito il trattenimento.

Riteniamo importante pubblicare tale provvedimento, che pur non riguarda la materia penale, perché il tema del trattenimento degli stranieri irregolari nei CIE, coinvolgendo il diritto alla libertà personale, è da tempo oggetto di attenzione da parte di questa *Rivista*, e perché l'ordinanza in esame costituisce il primo caso, a quanto ci risulta, in cui un giudice, preso atto delle condizioni inumane e degradanti in cui il trattenimento è in concreto eseguito, ordina all'autorità amministrativa di intervenire entro un breve lasso temporale per ripristinare condizioni di vita conformi a quanto richiesto dalla normativa italiana ed europea, disponendo - nel caso ciò non avvenga - il trasferimento di tutti i trattenuti in altre strutture.

A tale importante conclusione si perviene, come vedremo, all'esito di un percorso motivazionale a dir poco singolare. A fondamento della decisione del Tribunale non sta, infatti, in maniera diretta l'esigenza di tutelare i diritti fondamentali dei migranti, quanto piuttosto quella di **evitare il protrarsi dell'offesa al diritto all'immagine del Comune e della Provincia di Bari, sul cui territorio si trova il CIE**. Trattenendo i migranti in condizioni non dignitose, si mina la reputazione delle comunità locali presso cui si trova collocata la struttura ove il trattenimento avviene: è questo, in estrema sintesi, il ragionamento giuridico che sta alla base della decisione di ordinare la ristrutturazione del CIE.

Non è questa la sede per una disamina delle complesse problematiche (specie di natura processuale) sollevate dal caso in esame, e di seguito ci si limiterà a ripercorrere in sintesi il percorso argomentativo dell'estensore. Si può qui solo constatare come il problema delle terribili condizioni in cui versano molti CIE sia sempre più avvertito dall'opinione pubblica e dai media, ma incontri ancora grandi difficoltà ad emergere in sede giudiziaria, tanto che per pervenire ad una decisione volta a ricondurre le condizioni del trattenimento nell'alveo della legalità viene seguito un percorso tortuoso, ponendo paradossalmente in primo piano non i diritti dei migranti, ma quelli delle comunità territoriali ove sorgono le strutture di trattenimento. L'ordinanza qui allegata lancia comunque un grosso "sasso nello stagno": non è più tollerabile che i migranti irregolari vengano trattenuti in condizioni non conformi agli standard minimi di decenza che ogni struttura detentiva deve garantire, ed in attesa che si pervenga finalmente ad una soluzione politica del problema, è il potere giudiziario a dover farsi carico della questione, anche ricorrendo, come nel caso in esame, a soluzioni fuori dal consueto.

2. A seguito di una fase istruttoria *ante causam* (svoltasi nel corso del 2011 e terminata con il deposito di relazione peritale avente ad oggetto le condizioni della struttura del CIE di Bari-palese), nel marzo 2012 due legali baresi avviano ai sensi dell'art. 9 co. 1 d.lgs. 267/2000, nella propria qualità di cittadini elettori del Comune e della Provincia di Bari, azione giudiziaria civile in sostituzione dei due enti citati e avverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Bari-Ufficio Territoriale del Governo, avente ad oggetto le condizioni del CIE barese.

Scopo dei ricorrenti è quello di ricondurre le condizioni di vita nel centro barese al disposto dell'**articolo 14, comma 2, T.U.imm.**, ove si prevede che "*lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità*". Lo strumento giuridico adottato a tale fine è quello dell'**azione popolare** ex art. 9, comma 1, T.U.E.L., che consente ad ogni cittadino di sostituirsi in giudizio all'ente locale, quando questi non agisca a tutela dei propri diritti. A fondare l'azione starebbe la constatazione che gli enti locali, Comune di Bari e Provincia di Bari, anche in ragione dell'assenza di alcuna loro partecipazione nella costruzione e nella gestione del centro collocato sul loro territorio, abbiano subito un danno diretto all'immagine dall'illiceità del trattenimento in esso operato^[1]. L'azione, quindi (e se si vuole paradossalmente), non è proposta a tutela dei diritti dei migranti trattenuti, bensì a **tutela delle posizioni soggettive delle comunità locali** che si vedono loro malgrado coinvolte nelle scelte gestionali dell'amministrazione statale. Non sfuggerà tuttavia che il presupposto obiettivo dell'azione è pur sempre l'accertamento delle condizioni del trattenimento, che costituisce qui fondamento per le richieste risarcitorie da parte degli enti interessati, ma che potrebbe costituire in altro giudizio il fondamento per analoghe domande da parte dei migranti trattenuti (rilievo questo che non sfugge al Tribunale quando nota, a pag. 23, "*che tanto finora non sia avvenuto si spiega verosimilmente perché queste persone umane, per fin troppo ovvie ragioni, ..., versano in situazioni di evidente "minorata difesa"*").

Diverse le tipologie di **domande avanzate** (sostanzialmente identiche nella fase di merito e in quella cautelare): 1) accertare che il CIE "è una struttura di detenzione di esseri umani"; 2) accertare che in detta struttura manca un presidio del S.S.N. e che non sono state recepite le "Linee Guida per la progettazione dei Centri di Identificazione e di Espulsione" redatte nell'aprile 2009 dal Comitato Tecnico del Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione (linee-guida peraltro mai recepite dai competenti organi deliberanti dell'amministrazione statale) ; 3) accertare che la detenzione in tale centro integra una "condotta materiale lesiva dei diritti universali dell'uomo" e una violazione delle carte fondamentali dei diritti dell'uomo e "degli standard minimi di vivibilità per i detenuti stabiliti dalla normativa interna e comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo"; 4) ordinare di conseguenza la chiusura del centro, o in subordine l'effettuazione delle opere edilizie descritte come necessarie dal CTU nella fase di ATP; 5) condannare gli enti convenuti a risarcire agli enti locali, in sostituzione dei quali l'azione è promossa, i danni cagionati, con particolare riguardo a quelli relativi all'immagine di detti enti.

3. L'Avvocatura dello Stato, costituitasi per le tre p.a. convenute, eccepisce *in primis* il difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo. Il Tribunale rigetta tale rilievo sulla base dei seguenti argomenti:

A) l'art. 14, co. 2, T.U.imm., garantisce ai trattenuti il diritto all'assistenza ed al rispetto della loro dignità, e tali situazioni giuridiche non possono che essere qualificate come **diritti soggettivi**. Il trattenimento dello straniero nei C.I.E. - aggiunge poi il Tribunale - è misura incidente sulla **libertà personale**, e come tale ricompresa nelle garanzie di cui all'art. 13 Cost., non tanto in base ad una sua assimilazione alla detenzione carceraria, ma per il fatto che lo stesso T.U.imm. prevede

l'impiego della forza pubblica per vigilare sullo straniero, per impedirgli l'indebito allontanamento e per ripristinare la situazione in caso di violazione, e perché la procedura di convalida del trattenimento riecheggia le scadenze imposte dalla norma costituzionale citata (l'estensore fa riferimento alla nota sentenza della C. cost., n. 105/2001): pertanto, come nel settore "parallelo" del **sistema penitenziario** opera pacificamente la cognizione del giudice ordinario e "*la magistratura di sorveglianza è titolare della funzione tendenzialmente piena di garanzia dei diritti dei detenuti*" (pag. 10 ordinanza), così anche la giurisdizione in ordine alle condizioni di trattenimento nei CIE non può che spettare al giudice ordinario;

B) la domanda di **risarcimento del danno** da illegittimo trattenimento (e in questo il Tribunale parifica l'illegittimità derivante dal superamento del periodo massimo di legge rispetto a quella derivante dalle condizioni di un trattenimento pur lecito nel proprio titolo: cfr. pag. 50 ordinanza) appartiene alla giurisdizione ordinaria (cfr. Cass. civ., S.U., n. 9596/2012), anche quando in contestazione non sia la liceità del titolo di trattenimento, ma solo il *quomodo* della sua attuazione;

C) anche il **diritto all'immagine degli enti territoriali**, che costituisce l'oggetto diretto della domanda, ha "indubbia valenza di diritto soggettivo", e la sua lesione fonda dunque la giurisdizione del giudice ordinario.

In ordine poi ai "limiti interni della giurisdizione del giudice ordinario", il tribunale ritiene che "il divieto imposto al giudice ordinario dall'art. 4 L. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E di condannare la p.a. ad un *facere* specifico potrebbe essere reputato, forse, ostativo all'accoglimento della domanda di chiusura del centro", ma non è d'ostacolo all'accoglimento delle richieste volte a pretendere un adeguamento delle strutture, "in quanto in tal caso *non viene in discussione l'esercizio del potere, normalmente discrezionale, della p.a. ma la necessità del ripristino delle condizioni di legalità per il che non può configurarsi la possibilità di una scelta diversa rispetto a quella costituita da tale ripristino*" (pag. 15 ordinanza, che richiama sul punto. Cass., sez. III, 25.2.1999, n. 1636).

4. Quanto alla legittimazione processuale, per quanto concerne la **legittimazione attiva**, è lo stesso strumento dell'azione popolare a costituire un'ipotesi di sostituzione processuale *ex art. 81 c.p.c.*, tale per cui il singolo cittadino elettore può esercitare in proprio azioni che spettino agli enti locali che lo rappresentano senz'altro limite se non la previa pendenza della medesima azione. Sul **fronte passivo**, per il quale la difesa erariale indicava legittimate non le p.a. convenute bensì gli enti privati che hanno in gestione il centro a seguito di affidamento da parte dello Stato, il Tribunale rigetta l'eccezione sulla base del rilievo per cui le carenze segnalate non discendono da violazioni nella gestione ordinaria ma da caratteristiche strutturali del centro, come tali imputabili al soggetto che lo ha realizzato e che ne consente l'utilizzo ai fini del trattenimento di esseri umani.

5. Superate le eccezioni preliminari, il Tribunale esamina il **merito** della controversia, sotto il profilo della sussistenza del *fumus boni iuris* (si rammenti la sede cautelare nella quale è reso il provvedimento in commento). Due le scansioni dell'argomentazione: in prima battuta il Giudice verifica la consistenza astratta delle doglianze sollevate, passando poi a giudicare delle condizioni materiali del centro. Per operare tale ultima valutazione, il Giudice utilizza le risultanze dell'ATP espletato *ante causam*, del quale era stata ritualmente richiesta l'acquisizione, nonché gli esiti della CTU, affidata al medesimo consulente tecnico, disposta in corso di causa per verificare la persistenza delle criticità evidenziate nel primo accertamento e l'incidenza dei lavori *medio tempore* svolti.

5.1. In primo luogo il Giudice indaga la natura del danno lamentato, che costituisce fondamento e presupposto dell'azione: in che cosa gli enti locali rappresentati dagli attori possono dirsi danneggiati dalle ipotetiche condizioni di illegalità del trattenimento?

L'estensore ricorda innanzitutto come sia *"ormai consolidato l'indirizzo secondo il quale anche le persone giuridiche, ..., possono essere lese in quei **diritti immateriali della personalità**, che sono compatibili con l'assenza di fisicità, quali i diritti all'immagine, alla reputazione, all'identità storica, culturale, e politica costituzionalmente protetti ed in tale ipotesi possono agire per il ristoro del danno subito"* (pag. 24 ordinanza). E ricorda altresì il ruolo di **"enti esponenziali"** delle rispettive comunità locali ricoperto dagli enti locali nell'ordinamento italiano a mente dell'art. 3 TUEL, della normativa statutaria del Comune e della Provincia di Bari nonché della giurisprudenza *"che riconosce in particolare ai Comuni il titolo a costituirsi parte civile in sede penale e/o il concreto diritto al risarcimento del danno subito"* (pag. 25).

Poste queste premesse, sotto il profilo oggettivo il danno si concretizza in due aspetti: innanzitutto, nel **"processo metonimico"** (così, efficacemente, pag. 19 ordinanza) per il quale il nome di un luogo che sia associato dall'opinione pubblica a fatti di cronaca di particolare gravità resta indissolubilmente legato a tali fatti, come è accaduto^[2] per la cittadina polacca di Auschwitz, per Guantanamo, per Alcatraz e - in relazione a fatti analoghi - per Lampedusa in tempi più recenti; in secondo luogo, le condizioni illegali del trattenimento sono un'importante causa scatenante degli episodi di fuga dal centro, i quali a loro volta possono rappresentare un **problema di ordine pubblico** per le comunità coinvolte (pag. 26 ordinanza).

5.2. Accertata in astratto la consistenza giuridica del danno, e venendo alla misura concreta della violazione, il Tribunale è costretto previamente a individuare un criterio, **un parametro** alla cui stregua valutare lo stato del centro come descritto dalle consulenze tecniche disposte.

Pur rilevando l'estrema laconicità del dettato normativo, costituito dal solo art. 14, co. 2, cit., e dagli artt. 20-22 del d.p.R. 394/99 (recante il regolamento di attuazione del T.U.imm.) i quali *"ben poco di significativo aggiungono"* al dato legislativo, il Tribunale rifiuta tuttavia il tentativo operato dagli attori di assimilare il trattenimento ad una vera e propria **condizione detentiva**, non solo al fine di acuirne i passaggi di problematicità ma anche e soprattutto per domandare l'applicazione dell'assai più articolata e garantista disciplina del sistema penitenziario: se è vero, ritiene il Tribunale, che *"si è certamente in presenza di una misura incidente sulla libertà personale"*, è anche vero che *"l'adozione di un determinato lessico ... non è decisiva"* e soprattutto che *"la nostra Carta fondamentale neppure definisce il "carcere" o "la detenzione" e piuttosto detta direttamene regola sul se e come le persone possano essere ristrette nella libertà personale"*, e pertanto *"il termine di raffronto per giudicare della condizione del "trattenuto" nei CIE non è costituito da astratte ed in parte sfuggenti nozioni comuni di carcere e/o di detenzione, ma dal nostro ordinamento penitenziario"*, la cui applicazione consentirebbe - almeno in teoria - agli stranieri di godere di una *"condizione migliore e comunque molto più "garantista", quanto meno sul piano formale"*, ma resta allo stato tuttavia esclusa dalla **diversità delle situazioni sostanziali** regolate che richiederebbero quanto meno la posizione di una questione di costituzionalità circa la disparità di trattamento tra il detenuto e lo straniero^[3].

Pertanto, come già evidenziato in sede di ATP^[4], unici parametro di riferimento restano lo scarno dettato dell'art. 14, comma 2, T.U.imm. e le citate Linee Guida ministeriali del 2009, alla cui stregua il Tribunale procede quindi ad analizzare le risultanze della CTU (pagg. 32-46

dell'ordinanza).

All'esito dell'indagine, il Tribunale non ha ritenuto pienamente adeguata la struttura barese alla propria funzione di struttura detentiva, né correttamente adempiuti i lavori di miglioria edilizia ordinati nel 2011 a seguito dell'ATP all'epoca disposto, e ha ordinato l'esecuzione di una serie di puntuali interventi strutturali[5] da realizzare entro 90 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza, stabilendo che "in caso di mancata o parziale esecuzione di quanto così disposto entro tale termine, tutti gli stranieri ancora ivi 'trattenuti' in quel momento debbano essere trasferiti, a cura e spese e sotto la responsabilità delle stesse p.a., in analoghi CIE, rispondenti ai requisiti previsti dalle norme vigenti".

6. Dalla lettura dell'ordinanza (e si rammenti che il processo prosegue nel merito, con ogni possibile esito in punto di conferma dell'ordinanza cautelare e di determinazione dei termini del risarcimento del danno) emergono infine **due ulteriori profili probematici** cui si ritiene opportuno fare brevemente cenno.

A) In caso di mancata o parziale esecuzione dei lavori nel termine stabilito, come abbiamo appena visto, *"tutti gli stranieri ancora ivi "trattenuti" in quel momento [dovranno] essere trasferiti [...] in analoghi [CIE] rispondenti ai requisiti previsti dalle norme vigenti"*. Non è chiaro tuttavia chi dovrà eseguire questo ordine giudiziale. Esso non appare infatti idoneo a costituire una posizione giuridica in capo ai singoli stranieri trattenuti ma non parte del giudizio; ma, soprattutto, chi e con quali criteri sceglierà i diversi centri di destinazione in un contesto nel quale il sovraffollamento e l'inidoneità strutturale dei CIE appaiono costituire più delle costanti che delle eccezioni? Ci si domanda sommessamente se non sarebbe stato più efficace disporre altresì una misura di *astreinte* ai sensi dell'art. 614 *bis* c.p.c., con la determinazione di una somma di denaro da corrispondersi agli Enti danneggiati per ogni giorno di ritardo.

B) Il Tribunale più volte nel testo dell'ordinanza precisa che non è accoglibile la richiesta di radicale "chiusura" del centro (peraltro formulata solo in sede di merito), in quanto (pag. 14) tale ordine andrebbe a violare i c.d. limiti interni alla giurisdizione ordinaria rispetto ai provvedimenti amministrativi *"[svuotando] inammissibilmente di qualsiasi efficacia i provvedimenti in virtù dei quali i singoli stranieri sono stati trattenuti"* ed eliminando *de facto* uno specifico provvedimento amministrativo, nonché in quanto (pag. 53) *"incontrollata liberazione dei soggetti trattenuti, ..., risulterebbe contraria al loro stesso interesse, sia dal punto di vista dell'assistenza di cui abbisognano ... sia ... per le ricadute negative immediate [che comporterebbe], anche a livello di ordine pubblico e di sicurezza"*.

Ci pare tuttavia che la richiesta di chiusura del C.I.E. non possa essere interpretata come implicante la liberazione degli stranieri trattenuti, bensì come accertamento dell'inidoneità della struttura ad eseguire ordini di trattenimento in se stessi legittimi: l'associazione operata dal Tribunale tra "chiusura del centro" e "liberazione dei migranti" non appare affatto corretta, ben potendosi appunto immaginare la chiusura del C.I.E. e il trasferimento degli ospiti.

In ogni caso, la più recente giurisprudenza ha certamente acquisito come pacifica la possibilità per il giudice ordinario di ordinare alla P.A. di astenersi da condotte illecite. Leggasi da ultimo Cass. civ., sez. un., n. 20571 del 6.9.2013, per la quale *"l'inosservanza da parte della pubblica amministrazione, nella gestione (e manutenzione) dei beni che ad essa appartengono, (delle regole tecniche, ovvero) dei canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario non solo ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della p.a. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche ove miri alla condanna della stessa ad un facere (o*

ad un non facere), giacché la domanda non investe scelte ed atti autoritativi dell'amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere* (cfr., *ex ceteris*, Cass., sez. un., nn. 599/2005, 20117/2005, 25221/2006, 26108/2007, 25982/2010, 5926/2011, 4848/2013, ...)[, in particolar modo quando non sia in discussione la liceità del]l'atto amministrativo inciso dall'emesso ordine di non fare, che non costituiva dunque oggetto del giudizio, per essersi fatta valere in causa unicamente l'illiceità della condotta dell'ente pubblico, suscettibile di incidere sulla salute e sui diritti patrimoniali del terzo (cfr. la citata Cass., sez. un., n. 20117/2005); mentre l'ordine inibitorio, lungi dal fissare le modalità di esercizio [dell'attività pubblica], s'è limitato ad inibire [una delle possibili modalità dell'esercizio stesso]".

Pertanto ben può il giudice ordinario inibire la P.A. dal tenere un determinato comportamento quando esso, ed è proprio il presente caso, abbia quale diretta conseguenza la causazione di un danno, per di più a un diritto fondamentale[6].

[1] Deve segnalarsi come, nel corso del giudizio, si siano costituiti, con posizioni meramente adesive a quelle attoree, tanto il **Comune** di Bari (interveniendo necessario *ex art. 9*, comma 2, T.U.E.L.) quanto la **Regione** Puglia, restando invece contumace la **Provincia** di Bari (altro interveniente necessario, per tale ragione chiamato in giudizio). L'intervento dell'Ente la cui azione sia esercitata in sostituzione dal cittadino ha un importante valore simbolico, mentre sul piano processuale l'intervento adesivo dell'Ente territoriale implica solo la sua compartecipazione alle spese in uno col cittadino attore in caso di soccombenza.

[2] Gli esempi sono tratti dalla pronuncia.

[3] Qui l'argomentazione si fa, a sommosso parere di chi scrive, non particolarmente nitida, poiché non è francamente dato comprendere per quali ragioni "ogni ipotetico incidente di legittimità costituzionale a riguardo parrebbe destinato all'insuccesso" sul rilievo della "limitata temporaneità ... della misura del trattenimento" (argomento che potrebbe forse incidere sull'interesse ad agire del migrante ma non certo di quello dell'ente esponenziale che tollera il CIE sul proprio territorio) oltre che sul rilievo della "diversità delle situazioni che la inducono in confronto alla detenzione vera e propria" (l'eventuale questione di costituzionalità ben potrebbe essere fondata non tanto sull'equivalenza/indifferenza dei regimi detentivi, ma piuttosto sostenendo che i livelli di garanzia concessi ai detenuti non possono che costituire perlomeno un *minimum* intangibile anche per il migrante). Il tema necessiterebbe tuttavia di ben maggiori spazi di approfondimento.

[4] Il testo dell'ATP è disponibile sul sito <http://www.classactionprocedimentale.it/files/ordinanzaimmigrati.pdf>

[5] Oggetto di intervento devono essere, ad esempio, la questione dell'oscuramento delle finestre, l'ampliamento della sala mensa, la manutenzione dei moduli abitativi, ecc.

[6] La giurisprudenza sopra richiamata si riferisce a casistiche di gran lunga meno drammatiche della presente.

**TRIBUNALE DI BARI****I Sezione civile**

Il Giudice,

Sciogliendo la riserva di cui al verbale di udienza del 20.11.2013;

uditi i procuratori delle parti;

letti gli atti di causa;

osserva quanto segue.

IN FATTO

Con atto di citazione notificato i giorni 23/26.3.2012, gli Avv.ti Luigi Paccione e Alessio Carlucci, cittadini elettori degli organi politici rappresentativi del Comune di Bari (quanto al primo) e della Provincia di Bari (entrambi), nella qualità di attori popolari in sostituzione di detti enti territoriali, ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.lgs. 18.8.2000, n. 267, convenivano innanzi a questo Tribunale: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, la Prefettura di Bari-Ufficio Territoriale del Governo, il Comune di Bari e la Provincia di Bari, chiedendo di: A) accertare e dichiarare che il Centro di Identificazione e di Espulsione (n.d.r.: d'ora innanzi CIE) sito nel territorio della città di Bari sul sedime adiacente a quello della Scuola Allievi della Guardia di Finanza (coordinate GPS: latitudine n. 41.135656-longitudine E 16.788834) è una struttura di detenzione di esseri umani; B) accertare e dichiarare che nel CIE suddetto manca un Presidio del Servizio Sanitario Nazionale a tutela dell'integrità fisica e psichica delle persone ivi ristrette; C) accertare e dichiarare che le "Linee Guida per la progettazione dei

A large, stylized handwritten signature in black ink, positioned vertically on the right side of the page.

Centri di Identificazione e di Espulsione”, redatte in data aprile 2009 dal Comitato Tecnico Consultivo del Capo Dipartimento per le Libertà Civili e l’Immigrazione, costituiscono mera proposta mai recepita dai competenti organi deliberanti della p.a. statale; D) accertare e dichiarare, per l’effetto di tanto, che le Linee Guida di cui al superiore capo C) sono giuridicamente inesistenti e/o inefficaci; E) accertare e dichiarare che la reclusione delle persone nel CIE di Bari, secondo le rilevate caratteristiche di tipo carcerario, integrano condotta materiale lesiva dei diritti universali dell’uomo; F) accertare e dichiarare che il trattamento delle persone ristrette nel CIE di Bari viola, oltre che le carte fondamentali dei diritti dell’uomo, anche gli standards minimi di vivibilità per i detenuti stabiliti dalla normativa interna e comunitaria e dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sì come richiamata dal Ministero della Giustizia della Repubblica Italiana con la circolare GDAP – 0308424 – 2009 del 25.8.2009 in conformità alla Raccomandazione REC (2006) 2 rivolta dal Comitato dei Ministri agli Stati membri; G) per l’effetto, ove occorresse previa disapplicazione delle Linee Guida dell’aprile 2009 (nell’assurda ipotesi di ritenuta loro vigenza), ordinare l’immediata chiusura del CIE nella città di Bari per violazione dei diritti umani; H) in subordine, senza recesso e salvo gravame, condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell’Interno, e la Prefettura di Bari-Ufficio Territoriale del Governo, anche in solido tra loro: - alla esecuzione di tutte le opere edilizie necessarie indicate dal CTU nella pregressa fase di istruzione preventiva; - alla realizzazione dei necessari presidi socio-sanitari del SSN, con preposizione di personale dipendente qualificato; - alla eliminazione di ogni forma di detenzione carceraria dei

migranti; I) condannare le suddette amministrazioni statali, anche in solido tra loro, al risarcimento del danno nei confronti del Comune di Bari e della Provincia di Bari per la violazione dei diritti umani all'interno del CIE di Bari, danno da liquidare anche in via equitativa; J) condannare le stesse amministrazioni, anche in solido tra loro, al risarcimento del danno all'immagine del Comune di Bari e della Provincia di Bari, quali enti esponenziali delle Comunità ivi insediate, da liquidare in via equitativa; K) in via istruttoria, ordinare l'immediata acquisizione, a cura della Cancelleria, del fascicolo d'ufficio relativo al procedimento civile iscritto al n. 599/2011 r.g., ad oggetto l'ATP avanti al Sig. Presidente di questo Tribunale; L) con ogni riserva di articolazione di ulteriori mezzi di prova, nei modi e nei termini disciplinati dal codice di rito, alla luce del contegno processuale delle controparti; M) condannare le ridette amministrazioni statali, anche in solido tra loro, al pagamento di spese e competenze del presente giudizio.

Con ricorso ex art. 700 c.p.c., depositato il 12.6.2012, i medesimi attori popolari chiedevano al Tribunale di statuire come segue: I) ordinare l'immediata cessazione di ogni forma di detenzione carceraria delle persone "trattenute" nel CIE di Bari; II) in subordine, adottare ogni misura ritenuta idonea ad assicurare provvisoriamente gli effetti dell'emananda decisione di merito, volta a garantire alle persone ristrette nel CIE di Bari forme di trattenimento rispettose del disposto del comma 2 dell'art. 14 del D.lgs. n. 268/1998: "Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità", anche in relazione ai vincolanti principi di diritto sanciti nell'arresto della Corte di Giustizia U.E., sez. I, del 28.4.2011 resa nel procedimento n. C-61/11; III) in

estremo subordine, ove il G.U. ritenesse di non accogliere le superiori domande in sede cautelare, ordinare in via d'urgenza alle amministrazioni statali suddette: - l'esecuzione immediata entro prefissando termine di tutti i necessari interventi correttivi indicati dal CTU nella pregressa fase di istruzione preventiva alle pagine 20-22 della prima Relazione e alle pagine 25-26 della Relazione Finale, e ciò al fine di migliorare le condizioni di vita dei trattenuti nelle more della decisione di merito che sarà presa sulle domande principali (per le quali insistevano) di definitiva chiusura della illegittima struttura di detenzione di esseri umani per cui è causa; - l'attivazione immediata dei necessari presidi socio-sanitari del SSN a tutela della salute fisica e psichica dei trattenuti; - l'attivazione di forme di trattenimento conformi al rispetto della dignità dell'uomo come prescrive la imperativa legge dello Stato.

Con decreto depositato il 14.6.2012, questo Giudice fissava per la comparizione delle parti innanzi a sé l'udienza dell'11.7.2012 (già individuata quale prima udienza di trattazione ai fini del merito della causa), concedendo agli istanti termine fino a 6 giorni prima di detta udienza per la notifica del ricorso e dello stesso provvedimento alle altre parti.

Si costituiva il Comune di Bari, aderendo all'azione popolare di cui all'atto introduttivo, facendo quindi proprie le deduzioni in fatto e in diritto costituenti le ragioni delle domande, altresì aderendo e facendo proprie ciascuna delle domande giudiziali contenute in tale atto e esperite dai sostituti processuali, anche in relazione alle spese di lite. Lo stesso Comune, con separata memoria depositata in prima udienza, aderiva altresì alle domande cautelari degli attori.

La Regione Puglia (cui pure venivano notificati sia l'atto introduttivo del giudizio di merito che il separato ricorso cautelare, e già parte del precedente procedimento di A.T.P.), nel costituirsi in giudizio, chiedeva di accogliere le medesime conclusioni rassegnate nell'atto di citazione dagli attori popolari.

Resistevano, invece, il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, a mezzo della locale Avvocatura dello Stato con unica comparsa, in cui chiedevano di: dichiarare la domanda inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione del G.O.; dichiarare il difetto di giurisdizione del G.O. per la giurisdizione del G.A.; dichiarare la domanda improponibile per carenza dei presupposti di cui all'art. 9 della L. 267/2000; dichiarare il difetto di legittimazione attiva degli attori; dichiarare il difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni convenute per la legittimazione dell'Ente gestore del CIE ovvero la R.T.I. Ente O.E.R./Ladisa spa/Medica Sud s.r.l. con capogruppo mandataria Associazione Ente Morale "Operatori Emergenza Radio"; dichiarare il difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri; dichiarare inammissibili le domande proposte ovvero respingerle in quanto carenti di entrambi i presupposti di legge (*fumus e periculum*) e in quanto infondate acclarando la non applicabilità al CIE degli standards previsti per gli istituti penitenziari e le disposizioni di cui al d.P.R. 230/2000 e L. 354/1975; con vittoria di spese. Con successiva memoria rassegnavano analoghe conclusioni in relazione alle domande cautelari.

Nonostante la regolare notificazione sia dell'atto di citazione che del ricorso cautelare anche alla Provincia di Bari, nessuno si costituiva per quest'ultima, che pertanto veniva dichiarata contumace in prima udienza con

ordinanza a mezzo della quale veniva, altresì, disposta l'acquisizione del fascicolo d'ufficio del cennato procedimento speciale di A.T.P..

Con ulteriore ordinanza depositata il 12.10.2012, questo Giudice disponeva l'audizione quali testi-informatori della Dott.ssa Padovano e del Dott. Carlo Maria Latorre, entrambi in servizio presso la Prefettura di Bari, dell'Arch. Vincenzo Torrente, in servizio presso il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche di Puglia e Basilicata, e del Dott. Umberto Carofiglio, direttore del CIE di Bari-Palese, circa l'attuale situazione del Centro in questione e le condizioni di coloro che vi vengono trattenuti, nonché sullo stato di esecuzione dei lavori già appaltati, destinati a concludersi il 5.2.2013, e sull'eventuale esecuzione degli interventi suggeriti dal C.T.U. nominato in sede di ATP, Ing. Francesco Saverio Campanale, nella relazione conclusiva depositata l'1.7.2011; fissava l'udienza del 21.11.2012, ore 11,45, per l'audizione dei suddetti informatori, i quali dovevano avere cura di presentarsi in udienza muniti di copia dei documenti aggiornati atti a comprovare l'attuale situazione del Centro, segnatamente con riferimento ad eventuali stati di avanzamento dei cennati lavori, ognuno per la parte di rispettiva competenza; documenti che sarebbero, poi, stati acquisiti dall'Ufficio; riservava all'esito ogni altro provvedimento, ivi compresa la concessione dei termini di cui all'art. 183, comma 6, c.p.c. ai fini del merito della causa.

Escussi tali testi-informatori, con altra ordinanza depositata il 6.5.2013, questo Giudice disponeva C.T.U. nei termini specificati nella motivazione di tale provvedimento e nominava allo scopo l'Ing. Francesco Saverio Campanale (ossia, il medesimo professionista già officiato in sede di A.T.P.).

Affidato tale incarico all'udienza del 5.6.2013 (nella quale venivano altresì concessi i termini di cui all'art. 183, comma 6, c.p.c., ai fini del merito della causa che veniva rinviata all'udienza del 19.3.2014), e depositata la relazione peritale, questo Giudice alla suindicata udienza si riservava di decidere circa le richieste cautelari.

IN DIRITTO

Le domande cautelari sono meritevoli di accoglimento nei termini e nei limiti di cui appresso.

I. Quanto al difetto di giurisdizione eccepito in diverse chiavi dalle amministrazioni statali resistenti, occorre premettere che la competenza giurisdizionale del giudice ordinario a decidere *in subjecta materia* è stata già positivamente definita dal Presidente del Tribunale, con l'ordinanza depositata il 3.3.2011 (che dispose l'ATP *ante causam*), sul rilievo che il comma 2 dell'art. 14 d.lgs. n. 286/1998 riconosce sicuramente il diritto dei "trattenuti" nei CIE a permanere in essi godendo della necessaria assistenza e senza mortificazione della loro dignità e che era già allora dedotta la violazione di tale diritto.

Ora in aggiunta va considerato anzitutto che le Sezioni Unite della Corte Suprema, successivamente, hanno deciso che la domanda di risarcimento del danno da detenzione illegale per illegittima proroga del trattenimento dello straniero appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, poiché davanti al medesimo, quale giudice dei diritti, si svolge il subprocedimento di proroga, con le stesse garanzie del contraddittorio previste dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 per la convalida della prima frazione temporale del trattenimento, essendo egli dotato del potere di sindacare la legittimità dell'atto

amministrativo incidente sulla libertà della persona ed essendo competente, quindi, a decidere sul risarcimento del danno cagionato dall'eventuale illegittimità (così Cass., sez. un., 13.6.2012, n. 9596).

Tale soluzione è stata adottata dalla massima istanza nomofilattica all'esito della ricostruzione dell'istituto suddetto del trattenimento dello straniero, "attraverso le sue parallele e non lineari strade di evoluzione"; ricostruzione che, nondimeno, "appare indicare con estrema chiarezza che gli atti dell'amministrazione che dispongono o richiedono una misura incidente sulla libertà della persona da un canto sono correlati a previsioni autorizzatorie a carattere tassativo, e, dall'altro canto, hanno efficacia (il primo restringimento) o nessuna efficacia (la proroga) senza la valutazione e la decisione autorizzatoria del giudice ordinario" (in tal senso nella motivazione l'ora cit. decisione).

D'altronde, lo studio dell'intero formante giurisprudenziale *in subjecta materia* convince che la stessa è dominata dalla competenza giurisdizionale del giudice dei diritti, in quanto i non molti precedenti del giudice amministrativo si sono occupati, invece, di risvolti secondari relativi alla disciplina di cui all'art. 14 del t.u. del 1998, nei quali venivano in considerazione atti e provvedimenti della pubblica amministrazione (cfr., ad es., Cons. Stato, sez. III, 17.1.2013, n. 271 e id., sez. III, 9.5.2012, n. 2684 in tema di emersione dal lavoro irregolare dei cittadini extracomunitari).

Nel caso in esame, peraltro, ovviamente non sono in discussione i singoli titoli in forza dei quali ognuno degli stranieri di volta in volta nel tempo "trattenuti" nel CIE di Bari (titoli costituiti da provvedimenti soggetti a distinto sindacato sempre del giudice ordinario), bensì è *sub iudice* il

trattamento cui essi sono in generale ivi sottoposti per effetto di questi titoli di restrizione della libertà personale (titoli che sono quindi qui presupposti e, come tali, incontestati).

E a quest'ultimo proposito, si deve ricordare che il Giudice delle leggi, già alcuni anni fa, ebbe a ritenere che: "Il trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza temporanea e assistenza (n.d.r., ora centri di identificazione e di espulsione) è misura incidente sulla libertà personale, che non può essere adottata al di fuori delle garanzie dell'art. 13 della Costituzione. Si può forse dubitare se esso sia o meno da includere nelle misure restrittive tipiche espressamente menzionate dall'art. 13; e tale dubbio può essere in parte alimentato dalla considerazione che il legislatore ha avuto cura di evitare, anche sul piano terminologico, l'identificazione con istituti familiari al diritto penale, assegnando al trattenimento anche finalità di assistenza e prevedendo per esso un regime diverso da quello penitenziario. Tuttavia, se si ha riguardo al suo contenuto, il trattenimento è quantomeno da ricondurre alle "altre restrizioni della libertà personale", di cui pure si fa menzione nell'art. 13 della Costituzione. Lo si evince dal comma 7 dell'art. 14, secondo il quale il questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede a ripristinare senza ritardo la misura ove questa venga violata. Si determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione



subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti. Per quanto gli interessi pubblici incidenti sulla materia della immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati, non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani. Che un tale ordine di idee abbia ispirato la disciplina dell'istituto emerge del resto dallo stesso art. 14 censurato, là dove, con evidente riecheggiamento della disciplina dell'art. 13, terzo comma, della Costituzione, e della riserva di giurisdizione in esso contenuta, si prevede che il provvedimento di trattenimento dell'autorità di pubblica sicurezza deve essere comunicato entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e che, se questa non lo convalida nelle successive quarantotto ore, esso cessa di avere effetto" (così nella motivazione Corte Cost., 10.4.2001, n. 105).

Non può essere trascurato, infine, che nel settore "parallelo" del sistema penitenziario propriamente detto opera pacificamente la cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

La Corte Costituzionale, infatti, ha stabilito che la magistratura di sorveglianza è titolare della funzione tendenzialmente piena di garanzia dei diritti dei detenuti e degli internati, e che tale garanzia consiste nel vaglio di legittimità pieno non solo del rispetto dei presupposti legislativi dettati all'amministrazione per l'adozione delle misure, ma anche dei loro contenuti, con particolare riferimento all'incidenza sui non comprimili diritti dei detenuti

e degli internati, la cui garanzia spetta alla giurisdizione del giudice ordinario (così Corte Cost., 11.2.1999, n. 26), nel cui ambito è compresa, ad es., anche quella in tema di lavoro carcerario, prestato dai detenuti (cfr. Cass., sez. un., 14.12.1999, n. 899).

Ed i precedenti di merito hanno dato continuità a tali insegnamenti, onde la magistratura di sorveglianza (facente parte del complesso giurisdizionale ordinario) si è ritenuta investita di giurisdizione piena ed esclusiva in ordine alla tutela dei diritti dei detenuti, estesa anche al risarcimento per equivalente (cfr., ad es., Sez. Sorv. Lecce, 9.6.2011; id., 17.9.2009).

Indiscutibile è, quindi, anche in base al principio del *petitum* sostanziale, che, secondo la prospettazione degli attori popolari, le posizioni giuridiche da loro fatto valere hanno la consistenza di diritti soggettivi.

Inoltre, la giurisdizione del giudice ordinario non potrebbe essere declinata sul rilievo che i diritti che si assumono violati si appartengono ai singoli individui "trattenuti" (non parti di questo giudizio), non già agli attori popolari o agli enti territoriali sostituiti.

Infatti, sempre le Sezioni Unite hanno insegnato che, in ipotesi di azione popolare promossa dal cittadino elettore, ai sensi dell'art. 7 L. 8 giugno 1990 n. 142 (modificato dall'art. 4, comma 1, L. 3 agosto 1999 n. 265, e poi trasfuso nell'art. 9 d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) – il quale attribuisce a ciascun elettore il potere di far valere in giudizio ogni azione e ricorso spettante al comune, con il solo limite costituito dall'esistenza di un'azione che il comune abbia esercitato in proprio – qualora venga richiesta la condanna al risarcimento del danno economico subito dal comune a causa del comportamento illegittimo dei suoi amministratori, si verte in tema di danno erariale, con conseguente



devoluzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, alla quale spetta anche di decidere in ordine alla legittimazione del cittadino elettore ad esercitare l'azione di responsabilità di cui è titolare il procuratore presso la Corte medesima (in tal senso Cass., sez. un., 3.3.2003, n. 3150).

In altre parole, occorre distinguere tra questione di giurisdizione, da decidere in via assolutamente prioritaria, e questione di legittimazione attiva, che, pur costituendo altra questione di rito, deve essere decisa dal giudice provvisto di giurisdizione.

D'altro canto, sempre alla stregua dell'impostazione che gli istanti hanno dato alla loro azione, essi, tra l'altro, chiedono una condanna al risarcimento dei danni, non già determinati dalle dedotte violazioni dei diritti individuali subiti dai singoli "trattenuti" nel CIE, bensì direttamente provocati agli enti territoriali che hanno sostituito nell'agire, anche sul piano dell'immagine di tali enti, per il fatto che tali violazioni erano state poste in essere in un CIE esistente nel territorio di questi ultimi.

Ed anche detta vantata pretesa al risarcimento del danno ha indubbia valenza di diritto soggettivo.

Va da sé, da ultimo, in base a sin qui detto, che, contrariamente a quanto pur dedotto dalle resistenti, l'azione promossa non ha nulla a che fare con la c.d. *class action* amministrativa, la cui cognizione è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 1, comma 7, d.lgs. 20.12.2009, n. 198.

Invero, tale rimedio, come risulta anzitutto dal comma 1 dell'art. 1 testé cit., è concesso "Al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio" (e il trattenimento degli stranieri nei CIE

non è di certo un servizio pubblico), ed è accordato ai “titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori” (laddove gli attori popolari non si propongono affatto come titolari in proprio di tali interessi, né impersonano enti o associazioni che li curino ex art. 1, comma 4, dello stesso d.lgs.), a condizione che “derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalla autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150” (e non è chi non veda che nulla di tutto ciò hanno allegato gli attori, i quali non fanno valere affatto una lesione diretta, concreta ed attuale di propri interessi del genere, né degli enti territoriali in sostituzione dei quali hanno agito).

II. Circa, poi, i limiti interni della giurisdizione del giudice ordinario, secondo un'ormai consolidato indirizzo del Supremo Collegio, l'inosservanza da parte della p.a. nella gestione e manutenzione dei beni che ad essa

appartengono, delle regole tecniche, ovvero dei canoni di diligenza e prudenza, può essere denunciata dal privato dinanzi al giudice ordinario non solo ove la domanda sia volta a conseguire la condanna della p.a. al risarcimento del danno patrimoniale, ma anche quando sia volta a conseguire la condanna della stessa ad un *facere*, giacché la domanda non investe scelte ed atti autoritativi dell'Amministrazione, ma attività soggetta al rispetto del principio del *neminem laedere* (così, tra le più recenti, Cass., sez. un., 2.12.2011, n. 25764; id., sez. un., 14.3.2011, n. 5926).

In questa chiave, perciò, il divieto imposto al giudice ordinario dall'art. 4 L. 20 marzo 1865 n. 2248 all. E di condannare la p.a. ad un *facere* specifico potrebbe essere reputato, forse, ostativo all'accoglimento della domanda di merito principale di cui alla conclusione sub G) dell'atto introduttivo, riportata in narrativa, con la quale si chiede di "ordinare l'immediata chiusura" del Centro in questione.

E tanto sul duplice rilievo che un siffatto ordine, da un lato, significherebbe andare *ex post* a svuotare inammissibilmente di qualsiasi efficacia i provvedimenti in virtù dei quali i singoli stranieri sono stati ivi "trattenuti" (con una incontrollata "liberazione" di quelli che vi sono attualmente ospitati al di fuori dei casi previsti dalla legge), e, dall'altro, comporterebbe *de facto* l'eliminazione di uno specifico provvedimento amministrativo, ossia, il decreto interministeriale con il quale detto centro è stato istituito (infatti, a termini dell'art. 14, comma 1, d.lgs. n. 286/1998, come successivamente modificato, i centri di identificazione ed espulsione sono "individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze").

Questo problema, comunque, non è attuale nella presente sede cautelare atipica, perché gli attori, nel loro ricorso ex art. 700 c.p.c., chiedono, in via principale, ma anche più latamente, di “ordinare l’immediata cessazione di ogni forma di detenzione carceraria delle persone “trattenute” nel CIE di Bari”, e in subordine gli ulteriori provvedimenti innanzi specificati, e non senz’altro la chiusura della struttura.

Richieste, queste, il cui accoglimento consentirebbe, e consente, a questo Giudice ordinario di muoversi in un ambito conformativo tale da consentire la rimozione di situazioni materiali riconducibili all’attività della p.a. che si presentino in contrasto con i precetti posti dalla prudenza e dalla tecnica a salvaguardia di diritti soggettivi altrui, in quanto in tal caso non viene in discussione l’esercizio del potere, normalmente discrezionale, della stessa p.a. ma la necessità del ripristino delle condizioni di legalità per il che non può configurarsi la possibilità di una scelta diversa rispetto a quella costituita da tale ripristino (cfr. Cass., sez. III, 25.2.1999, n. 1636).

Ad un primo esame, perciò, questo Tribunale è munito di giurisdizione, almeno nei limiti entro i quali è attualmente chiamato ad esercitarla in sede cautelare atipica.

III. Passando adesso alle questioni di legittimazione (attiva e passiva), sollevate dalle p.a. resistenti, secondo un ormai consolidato indirizzo, benché non sempre tenuto in conto soprattutto nella prassi giurisprudenziale di merito, la *legitimatio ad causam*, attiva e passiva, consiste nella titolarità del potere e del dovere di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, mediante la deduzione di fatti in astratto idonei a fondare il diritto azionato, secondo la prospettazione dell’attore, prescindendo

dall'effettiva titolarità del rapporto dedotto in causa, con conseguente dovere del giudice di verificarne l'esistenza in ogni stato e grado del procedimento. Da essa va tenuta distinta la titolarità della situazione giuridica sostanziale, attiva e passiva, per la quale non è consentito alcun esame d'ufficio, poiché la contestazione della titolarità del rapporto controverso si configura come una questione che attiene al merito della lite e rientra nel potere dispositivo e nell'onere deduttivo e probatorio della parte interessata. Fondandosi, quindi, la legittimazione ad agire o a contraddire, quale condizione all'azione, sulla mera allegazione fatta in domanda, una concreta ed autonoma questione intorno ad essa si delinea solo quando l'attore faccia valere un diritto altrui, prospettandolo come proprio, ovvero pretenda di ottenere una pronuncia contro il convenuto, pur deducendone la relativa estraneità al rapporto sostanziale controverso (così, ad es., tra le tante, di recente, Cass., sez. III, 30.5.2008, n. 14468; e in termini id., sez. III, 9.4.2009, n. 8699, id., sez. I, 16.5.2013, n. 11984, quest'ultima in relazione alla legittimazione passiva *ad causam*).

Ora, alla stregua di tali principi, è di tutta evidenza che nell'impostazione delle domande degli attori non è assolutamente rinvenibile quella sorta di autocontraddizione che al fondo è sempre insita nella carenza di legittimazione (attiva o passiva).

Invero, come risulta chiaramente dalla parte espositiva dell'atto introduttivo, ma anche già dalle sole conclusioni ivi rassegnate (pressoché testualmente riportate in narrativa), gli attori non hanno affatto agito in giudizio facendo valere diritti altrui prospettandoli come propri, né hanno

chiesto decisioni contro le p.a. statali convenute, deducendone, nel contempo, l'estraneità ai rapporti sostanziali controversi.

Al contrario, i due istanti hanno agito, rivelatamente, nei confronti delle stesse, ai sensi dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 267/2000, dichiarando di farlo "(Luigi Paccione) in sostituzione del Comune di Bari, ..., e (ambedue) in sostituzione della Provincia di Bari, ..., per l'esercizio del diritto dei detti Enti locali a garantire il rispetto nel proprio territorio degli inviolabili diritti umani" (v. pag. 1 dell'atto di citazione), deducendo una responsabilità quanto meno omissiva delle convenute (la Prefettura è anche Ufficio territoriale del Governo in ambito provinciale, direttamente collegato quindi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) (cfr. in particolare le pagg. 5-8 della citazione), nonché altrettanto esplicitamente i danni perciò risentiti dagli enti sostituiti, anche sul piano del diritto all'immagine.

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

Ma praticamente tutto quanto eccepiscono le resistenti per escludere la *legitimatio* attiva e/o passiva *ad causam* (cfr. pagg. 12-24 della loro comune comparsa di costituzione) – legittimazione, peraltro, già positivamente vagliata

quanto a quella attiva dal Presidente di questo Tribunale nel già richiamato provvedimento in sede di ATP – attiene a ben vedere alla titolarità sul piano del diritto sostanziale delle situazioni giuridiche controverse, dal lato attivo e passivo, e quindi al merito della causa in senso stretto.

Così, quando le amministrazioni statali convenute chiedono, retoricamente, quali sarebbero *in subjecta materia* “le azioni e/o i ricorsi spettanti al Sindaco e al Presidente della Provincia e non esercitati ? Quali sono le disposizioni che attribuiscono al Sindaco e al Presidente della Provincia un diritto di azione e di ricorso ?”, pongono dei quesiti che richiedono appunto delle risposte che toccano il merito della controversia.

Gli attori popolari, dal canto loro, hanno dedotto in modo più che sufficiente ed adeguato a riguardo, trattandosi piuttosto di verificare se tale loro impostazione sia errata o meno sul piano del diritto sostanziale.

IV. Passando perciò appunto al merito in senso stretto (in questa sede da esaminare in chiave di *fumus boni juris*), è ben vero che i Comuni e le Province sono sprovvisti di competenze amministrative dirette circa i CIE (l’art. 14, comma 9, d.lgs. n. 286/1998 si limita a far cenno ad un marginale coinvolgimento anche degli “enti locali” ai fini dell’adozione dei “provvedimenti occorrenti per l’esecuzione di quanto disposto” dallo stesso articolo).

Nondimeno, ed anzi in certo senso a maggior motivo, essi “subiscono” la presenza di tali centri nei loro territori, come si è visto, istituiti dall’amministrazione statale a livello centrale e gestiti sotto la responsabilità di quest’ultima, senza alcuna partecipazione effettiva degli enti locali.

E in proposito occorre ricordare che, secondo l'attuale ordinamento degli enti locali, il comune come la provincia (quest'ultima quale ente intermedio tra comune e regione, salvi ovviamente gli imminenti sviluppi *de jure condendo*) sono ambedue enti che rappresentano le proprie comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo (cfr. art. 3, commi 2 e 3, d.lgs. n. 267/2000).

Non a caso si è detto che tali enti locali, e quindi le rispettive comunità, subiscono l'istituzione e la permanenza dei CIE (al pari di altre strutture analoghe, ma differenti, quali i CARA, ossia, i centri di accoglienza per i richiedenti asilo).

In primo luogo, infatti, si tratta di strutture destinate a dare attuazione ad un trattenimento degli stranieri, che, come si è già visto, costituisce senz'altro una misura di privazione della libertà personale, legittimamente realizzabile soltanto in presenza delle condizioni giustificative previste dalla legge e secondo una modulazione dei tempi (in teoria) rigidamente predeterminata (cfr., ad es., Cass., sez. VI, 14.5.2013, n. 11451).

Ebbene, la storia, recente e non, è piena di esempi di luoghi e città che sono rimasti, e sono tuttora, indissolubilmente legati (in negativo) alle strutture di costrizione e/o di sofferenza (se non di sterminio) di esseri umani che vi erano allocati.

Il processo metonimico a livello di opinione corrente è stato tanto radicato e forte che, ad es., quando si dice Auschwitz, tutti danno per scontato che si sta parlando del campo di concentramento, e non della cittadina polacca nelle vicinanze della quale era stato realizzato quello che è diventato nella memoria collettiva un luogo-simbolo dell'olocausto.



Analogamente, quando si parla di Guantanamo, il pensiero corre subito e soltanto al noto campo di prigionia statunitense di massima sicurezza, e non certo alla base navale nell'isola di Cuba all'interno della quale il primo è ubicato, così come la parola Alcatraz ormai non designa più l'isola nella baia di San Francisco con quel nome ove era sito il carcere tristemente famoso, ma allude ormai per antonomasia ad una struttura detentiva di durezza e rigidità estreme, dalla quale è impossibile evadere.

Ma la "sineddoche", ormai, colpisce luoghi che più direttamente ci riguardano, perché il nome Lampedusa ormai evoca immediatamente più "la parte", vale a dire, il campo-profughi che vi è ospitato (insieme con i periodici e per lo più drammatici approdi di migranti dal mare e con i fatti anche luttuosi o "scandalosi" che vi sono accaduti, e vi accadono), che il "tutto", e cioè l'isola protesa nel Mediterraneo e piena di attrattive che porta quel nome.

Tutto questo, poi, dipende, non già da un'amplificazione distorsiva del circuito mediatico, ma da fatti reali, ormai documentati e storicamente assodati, e addirittura in corso di accadimento.

Appare superfluo qui soffermarsi in dettaglio su tutto quanto ha riguardato, e riguarda, Lampedusa (che si dà per notorio), e sui danni innegabilmente dalla stessa risentiti per la cennata situazione; tuttora attuale, se non perché quel caso esemplifica nel modo più evidente il notevolissimo pregiudizio che una comunità locale può incolpevolmente accusare solo per essere il suo territorio in una determinata posizione geografica e/o per ospitare un centro del genere (si noti che l'art. 14, comma 1, d.lgs. n. 286/1998 prescrive il trattamento "presso il centro di identificazione ed espulsione più vicino").

Ma anche per quanto concerne la città di Bari la produzione degli attori popolari (cfr. in particolare i documenti contenuti nel fascicolo depositato a corredo del ricorso per ATP) e le ulteriori risultanze processuali ben comprovano, come ormai da alcuni anni, il CIE ivi presente, da un lato, ha formato oggetto, ad es., di interrogazioni parlamentari e pubbliche denunce di esponenti politici, relative alle condizioni del trattamento di coloro che vi sono ospitati, oltre che di articoli di stampa, e, dall'altro, ha visto accadere reiterati fatti di protesta, se non di rivolta, dei "trattenuti" (ad es., lo stesso direttore del CIE di Bari, Umberto Carofiglio, qui sentito quale teste-informatore, ha fatto cenno all'incendio del 2010 occorso in occasione di una rivolta degli ospiti, i quali dettero fuoco ad un materasso in uno spazio adibito a servizi igienici, il che rese inagibile il modulo n. 2).

E persino nelle more dello scioglimento della presente riserva i media sia locali che nazionali hanno dato conto di altra protesta insorta nel centro di Bari la sera della vigilia di Natale, legata sempre alle condizioni del trattamento dei migranti ivi ospitati (ritiene il Tribunale che sia doveroso dare atto di questoennesimo episodio, che appartiene senz'altro al notorio e che quindi deve reputarsi consentito considerare nella sua essenzialità in questa sede di cognizione sommaria cautelare, pur se occorso dopo e al di fuori del contraddittorio e del contatto diretto parti-Giudice, senza contare che parrebbe del tutto ipocrita ignorare quanto sta accadendo ed è ormai di pubblico dominio).

Naturalmente, poi, si presta a molte riflessioni la circostanza obiettiva che altri episodi di protesta siano stati quasi coevi (si pensi a quelli che hanno interessato Lampedusa e il CIE di Ponte Galeria in Roma).

D'altronde, è parimenti notorio che soprattutto i pregressi, ma ancor recenti, fatti tragici di Lampedusa accaduti nell'ottobre 2013 (poco dopo che il Papa vi si era recato per compiere uno degli atti più significativi dell'inizio del suo Pontificato) hanno indotto un acceso dibattito politico-legislativo e a livello di opinione pubblica, tuttora in corso sulla scia anche emotiva degli episodi ultimi o recentemente venuti alla luce (si allude a come sono stati trattati degli stranieri ospitati nel Centro di quell'isola in occasione dei fatti di ottobre del 2013); un dibattito nel quale è in discussione, tra l'altro, una profonda revisione della disciplina in materia.

Ovviamente, questo Giudice non può, e non deve, intervenire in tale dibattito.

Nondimeno, quale che ne sarà l'esito, l'esistenza dello stesso è dato obiettivo che testimonia ulteriormente, ove ve ne fosse bisogno, come le comunità locali per prime sono indubbiamente esposte a serio detrimento per tali situazioni reiterate nel tempo, e destinate a ripetersi, in certo senso – come si anticipava – a maggior ragione per essere sprovvisti gli enti territoriali di qualsiasi potere di intervento diretto sui CIE.

E in questa chiave il *quomodo* in cui si realizzano le misure di privazione della libertà personale non è ovviamente per nulla indifferente.

Va da sé, infatti, che anzitutto ognuno dei singoli “trattenuti” in tali centri, oltre che protestare o rivoltarsi oppure ancora darsi, o tentare di darsi, alla fuga (come numerose volte avvenuto in passato, più frequentemente che per i veri e propri detenuti in istituti del sistema carcerario), ben potrebbe adire il giudice ordinario per dolersi del trattamento subito in costanza di applicazione di tale misura, non diversamente dal caso, esaminato da Sez. Un. n. 9596/2012,

richiamata all'inizio della parte motiva di questa decisione, in cui veniva dedotto l'illegittimo protrarsi della misura restrittiva.

Che tanto finora non sia avvenuto si spiega verosimilmente perché queste persone umane, per fin troppo ovvie ragioni, che qui sarebbe inutile indagare, versano in situazioni di evidente "minorata difesa".

V. Tutto ciò premesso, gli attori popolari hanno dimostrato per via documentale di essere l'Avv. Paccione cittadino elettore del Comune ed entrambi cittadini elettori della Provincia di Bari.

Orbene, la città di Bari, nel suo vigente Statuto, quale "capoluogo della Regione Puglia", si è definita come "una comunità aperta a uomini e donne, anche di diversa cittadinanza e apolidi" (cfr. art. 1, comma 1, dello stesso), e "luogo tradizionale di incontri e di scambi", che ha "la vocazione di legare civiltà, religioni e culture diverse, in particolare quelle del Levante e quelle Europee" (cfr. art. 1, comma 2, che codifica in effetti una risalente tradizione di rapporti in particolare con i Paesi dell'Est europeo a noi più vicino, per cui il Comune di Bari si propone come "deputato, anche per la sua collocazione geografica, ad agire quale polo di riferimento dello sviluppo del Mezzogiorno, del Mediterraneo e dei Balcani": cfr. art. 2, comma 2). Detto Comune, inoltre, "promuove lo sviluppo sociale, culturale, economico e turistico" della propria comunità (cfr. art. 2, comma 1), ma anche "Sostiene e promuove l'affermazione dei diritti umani, la cultura della pace, della cooperazione internazionale e dell'integrazione etnico-culturale, ispirandosi ai principi dell'unità e dell'integrazione dell'Unione Europea" (cfr. art. 3, comma 2), e "Tutela e valorizza le diverse realtà etniche, linguistiche, culturali, religiose e politiche presenti nella città, rifacendosi ai valori della solidarietà e



dell'accoglienza, in conformità alle tradizioni della città e alla sua vocazione di città aperta" (la città, tra l'altro, può "rivendicare" storicamente a sé che, in occasione dei fatti drammatici seguiti all'attracco nel porto di Bari della nave Vlora l'8.8.1991, carica di circa 20.000 migranti albanesi, taluni di questi disperati, dispersi in città, trovarono rifugio in qualche famiglia o in chiese, e che soprattutto il suo Sindaco dell'epoca assunse una posizione di chiara contrapposizione con la "dura" linea di gestione della vicenda adottata a livello governativo, secondo la quale, tra l'altro, i suddetti furono temporaneamente concentrati in massa all'interno del locale Stadio della Vittoria).

Ma anche la Provincia di Bari, a livello statutario, nel proprio ambito, "ispira l'azione amministrativa al principio della solidarietà ... Promuove il processo civile, sociale, economico e culturale della Comunità della Provincia di Bari, finalizzato all'autentico sviluppo della persona umana. Promuove iniziative e sviluppa relazioni per la salvaguardia della pace, della solidarietà, delle cooperazione e per il reciproco sviluppo delle iniziative economiche, sociali e culturali con le altre Province, Regioni, Nazioni e Stati, in particolare con quelli del vicino Adriatico, del Mediterraneo, del Medio Oriente" (cfr. art. 1, comma 4, dello Statuto).

Ebbene, è ormai consolidato l'indirizzo secondo il quale anche le persone giuridiche, tra cui vanno compresi gli enti territoriali esponenziali, quale un Comune, possono essere lesi in quei diritti immateriali della personalità, che sono compatibili con l'assenza di fisicità, quali i diritti all'immagine, alla reputazione, all'identità storica, culturale, e politica costituzionalmente protetti

ed in tale ipotesi possono agire per il ristoro del danno subito (così Cass. civ., sez. III, 22.3.2012, n. 4542).

E secondo questa impostazione in particolare ai Comuni sono stati riconosciuti il titolo a costituirsi parte civile in sede penale e/o il concreto diritto al risarcimento del danno subito, in una serie di casi anche molto diversi e in differenti ambiti di giurisdizione (cfr., senza pretesa di completezza, oltre alla decisione ora cit., Cass. pen., sez. II, 18.10.2012, n. 150; Corte Conti. Reg. Sicilia, sez. giurisd., 3.11.2011, n. 3588). Inoltre, il Comune può anche essere danneggiato da fatti che procurino lesione di interessi propri, giuridicamente tutelati, dell'ente che della collettività danneggiata ha la rappresentanza, come in caso di danno allo sviluppo del turismo e delle attività produttive di essa (cfr. già Cass. pen., sez. I, 24.7.1992).

Non può negarsi, perciò, che gli enti locali (qui sostituiti dagli attori popolari), con i su visti principi fondamentali che si sono dati a livello statutario, con le tradizioni culturali e di civiltà che vantano e con le vicende di storia recente che li hanno interessati, possano reputarsi direttamente danneggiati e/o temere ulteriore proprio pregiudizio derivante dalla presenza nel proprio territorio di una struttura quale il CIE di cui è causa, che, per destinazione, è preposto ad una forma, invero "peculiare", di restrizione della libertà personale di coloro che vi sono "trattenuti", ove le modalità del trattamento di questi ultimi risultino di fatto contrarie alle norme ed ai principi invocati dagli istanti.

Invero, ciò può senz'altro provocare danni all'immagine e all'identità storico-culturale di tali enti (anche per la documentata non trascurabile eco mediatica che ormai circonda quanto avviene nel CIE di Bari), con

conseguenti riflessi negativi di vario genere, senza contare l'incombente pericolo di seri problemi di ordine pubblico e di sicurezza anzitutto nel loro territorio, connessi anche al rischio di fughe dei "trattenuti", alimentato, a sua volta, dalle condizioni in cui sono ristretti.

Mette conto aggiungere, peraltro, che l'intera produzione documentale delle p.a. statali convenute conferma il dato, già più volte sottolineato in termini generali, che tutta la vicenda del CIE di Bari, a cominciare dalla sua creazione con la denominazione all'epoca di Centro di Permanenza Temporanea e di Assistenza, giusta decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con i Ministri del Tesoro e per la Solidarietà sociale, del 21.3.1998, è stata gestita senza la benché minima partecipazione di tali enti locali; il che ha aggravato, ed aggrava, il pregiudizio ed il pericolo di pregiudizio allegati. Tra l'altro, una richiesta di verifica delle condizioni igienico-sanitarie del Centro da parte del Comune di Bari fu disattesa sul rilievo che "la verifica delle condizioni igienico-sanitarie della struttura debba essere espletata esclusivamente dal competente Ufficio di Vigilanza della Direzione Interregionale della Polizia di Stato" (cfr. nota della Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo, del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, in data 10.3.2006, prodotta dalle p.a. statali convenute).

VI. Come efficacemente sintetizzò il Presidente del Tribunale, nella sua ordinanza del 3.3.2011, <per la verifica della idoneità dei Centri di Identificazione ed Espulsione previsti dal Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286>, <esiste un solo parametro certo, quello offerto dal disposto del comma 2 dell'art. 14 dello stesso Decreto Legislativo: "Lo straniero è

trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità">.

Invero, il medesimo comma si limita ad aggiungere: "Oltre a quanto previsto dall'art. 2, comma 6, è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno". A sua volta, il richiamato art. 2, comma 6, recita: "Ai fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato".

Praticamente, null'altro è tuttora previsto a livello di norme primarie ordinarie circa le modalità del trattenimento di questi essere umani.

Difatti, gli artt. 20-22 del d.P.R. 31.8.1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) ben poco di significativo aggiungono a quanto previsto nel decreto legislativo (se non il rendere protagonista prevalente della gestione dei centri il prefetto della provincia; il che, tra l'altro, induce una sicura titolarità sostanziale dal lato passivo nei rapporti qui controversi anche della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui le Prefetture, ora denominate Prefetture -Ufficio Territoriale del Governo, pur rientrando nell'organizzazione periferica del Ministero dell'Interno, restano collegate: cfr. in particolare l'art. 11, comma 5, d.lgs. n. 300/1999 nel testo attualmente vigente).



Orbene, è vero che la Corte Suprema, di recente, ha confermato che la disciplina normativa interna relativa al trattenimento temporaneo dello straniero, colpito da un provvedimento espulsivo emesso ai sensi dell'art. 14, comma 5 ter. D.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (così come modificato, da ultimo, dall'art. 1, comma 22, lett. m, L. 15 luglio 2009, n. 94), presso un Centro d'identificazione ed espulsione, non risulta contrastante né con le disposizioni contenute nella direttiva 2008/115/CE (c.d. direttiva rimpatri), né con l'interpretazione della medesima contenuta nella sentenza della Corte di giustizia del 28 aprile 2011 (caso El Dridi C-61-11), né con la nuova regolamentazione desumibile dal d.l. 23 giugno 2011 n. 89, convertito nella L. 2 agosto 2011 n. 129 (così Cass., sez. VI, 12.12.2011, n. 26627).

E' altresì vero che la Corte Costituzionale, soprattutto in ragione di talune sopravvenute modifiche migliorative di taluni punti della disciplina di cui all'art. 14 cit., ha restituito ai giudici remittenti gli atti relativi a varie questioni di legittimità costituzionale sollevate a riguardo (cfr., tra le altre, Corte Cost., 8.6.2011, n. 179; id., 18.7.2011, nn. 215, 216; id., 9.11.2011, n. 295; id., 23.11.2011, n. 311).

Ciò, tuttavia, non significa affatto che sia precluso al giudice ordinario un controllo sul *quomodo* del trattamento concreto riservato agli stranieri "trattenuti" in base allo scarno dato normativo suddetto.

Su questo punto, peraltro, il Tribunale deve esprimere un parziale dissenso rispetto all'impostazione delle domande degli attori, la quale fa leva essenzialmente sull'idea di fondo che il CIE di Bari costituisca di fatto una struttura di detenzione di esseri umani e che questi ultimi, pertanto, siano ivi

coatti in regime carcerario, al di fuori, però, dei casi nei quali tanto potrebbe essere previsto nel nostro ordinamento.

In certo senso, invece, il problema delle modalità di trattamento di queste persone si pone in termini esattamente contrari.

La Corte Costituzionale, nel passo avanti riportato della sua decisione n. 105/2001, era andata alla sostanza delle cose nell'inquadrare il trattenimento dello straniero presso gli allora centri di permanenza temporanea e assistenza (ossia quelli che sono, poi, divenuti CIE), ponendo in luce che la terminologia del legislatore era rilevante, ma non essenziale: si è certamente in presenza di una misura incidente sulla libertà personale.

D'altra parte, l'adozione di un determinato lessico, per così dire, non "carcerario", non è decisiva, e può anzi apparire ipocrita, nella misura in cui ciò che non si chiami, o non si voglia chiamare, "carcere" o "detenzione" risulti di fatto ancor più mortificante degli istituti così ufficialmente denominati, per come disciplinati.

Infatti, la nostra Carta fondamentale neppure definisce il "carcere" o "la detenzione" e piuttosto detta direttamente regole sul se e come le persone possano essere ristrette nella libertà personale e su come e per quali fini, una volta ristrette, anche in espiatione di pena, debbano essere trattate (cfr. art. 13 e 27 Cost.), e non diversa è l'impostazione a riguardo delle principali fonti internazionali, applicabili nel nostro ordinamento interno.

Pertanto, il termine di raffronto per giudicare della condizione del "trattenuto" nei CIE non è costituito da astratte ed in parte sfuggenti nozioni comuni di carcere e/o di detenzione, ma dal nostro ordinamento penitenziario

a livello di legislazione ordinaria (come pur dedotto dagli attori popolari e dai loro consorti).

Quest'ultimo (essenzialmente costituito dalla L. 26.7.1975, n. 354, oltre che dal relativo regolamento di cui al d.P.R. n. 230/2000, senza contare tutte le altre norme settoriali) è senz'altro molto articolato e, in teoria, molto evoluto, in particolare nel disciplinare in dettaglio le modalità del trattamento penitenziario (tutt'altro discorso è ovviamente quello delle condizioni effettive dei detenuti nelle cronicamente sovraffollate carceri italiane, oggetto, tra l'altro, di reiterati richiami da parte del Capo dello Stato). Si tratta, poi, di un sistema, fortemente garantito a livello normativo, affidato da sempre alle cure dell'Amministrazione della Giustizia, sotto il diretto controllo dell'autorità giudiziaria ordinaria (come dianzi si è visto).

Dunque, punto critico obiettivo della disciplina in esame è piuttosto quello di aver inteso regolare nelle suddette poche righe avanti riportate del comma 2 dell'art. 14 (con le scarse specificazioni di cui all'art. 21 del regolamento portato dal d.P.R. n. 394/1999, circa le modalità del trattenimento) una condizione comunque limitativa della libertà personale (che attualmente può giungere fino a ben 18 mesi complessivamente: cfr. art. 14, comma 5, d.lgs. n. 286/1998, come da ultimo modificato dall'art. 3 d.l. n. 89/2011, convertito con modificazioni dalla L. n. 129/2011); laddove la disciplina dei detenuti ed internati è contenuta complessivamente in centinaia di articoli; per giunta, incaricando del tutto soprattutto un'amministrazione dello Stato, quella dell'Interno, che ormai da tempo era stata priva di qualsiasi esperienza e di strutture nel settore della "reclusione" delle persone per periodi prolungati,

prima che l'intensificarsi delle ondate migratorie inducesse la creazione delle varie strutture mano a mano previste (con diverse denominazioni) nel campo.

Ed infatti la concreta gestione di tali centri è stata affidata (per non dire, "subappaltata") a soggetti privati esterni all'amministrazione statale, e tutto il resto che riguarda gli stessi consiste in atti o provvedimenti particolari e/o in previsioni di natura latamente regolamentare, di rango comunque secondario (cfr. sempre *passim* la produzione documentale delle resistenti).

Insomma, non è azzardato concludere che, se lo stato degli stranieri trattenuti nei CIE in vista della loro espulsione fosse stato davvero assoggettato alla disciplina dell'ordinamento penitenziario vigente, la loro condizione sarebbe stata migliore e comunque molto più "garantita", quanto meno sul piano formale (salve ovviamente tutte le riserve possibili sul livello qualitativo delle prestazioni e delle modalità del trattamento dei detenuti, che il nostro sistema penitenziario attualmente è in grado di assicurare).

Tuttavia, ogni ipotetico incidente di legittimità costituzionale a riguardo parrebbe destinato all'insuccesso, sul duplice rilievo della limitata temporaneità (sebbene piuttosto prolungata nella durata massima) della misura del trattenimento, peraltro tuttora orientata anche alla "necessaria assistenza" degli interessati, e soprattutto della diversità delle situazioni che la inducono in confronto alla "detenzione" vera e propria (in via di espiazione di pena o quale custodia cautelare, oppure ancora quale misura di sicurezza); il che potrebbe far considerare legittimo il regime attuale in esame, che, d'altronde, finora ha praticamente resistito a reiterate censure di incostituzionalità.

Pertanto, la concreta condizione attuale di coloro che sono "trattenuti" nel CIE di Bari deve essere giudicata alla stregua della scarna normativa innanzi riportata.

VII. In tal senso, questo Giudice, oltre ad escutere dei testi-informatori e ad assumere ulteriori informazioni per via documentale, ha considerato "necessaria C.T.U. volta ad accertare: 1) se ed in che misura siano eseguiti gli interventi suggeriti dal C.T.U. nominato in sede di A.T.P. nella propria relazione conclusiva e se gli stessi siano rispondenti a quanto ivi previsto; 2) inoltre, se siano stati in tutto o in parte eseguiti gli ulteriori lavori oggetto del contratto dell'8.3.2012 o anche di successive varianti, e se gli stessi lavori, per la parte eseguita, siano rispondenti a quanto suggerito in precedenza dal C.T.U., alle linee guida o ad altre fonti tecnico-giuridiche, anche sopravvenute, applicabili alla fattispecie e, in ogni caso, quali ne siano gli effetti; 3) quale sia in ogni caso l'attuale situazione del Centro in confronto a quanto constatato in occasione delle precedenti indagini".

Ebbene, il C.T.U. nominato nella sua relazione conclusiva depositata l'11.11.2013 ha osservato quanto segue:

<1. CONTRODEDUZIONI ALLE OSSERVAZIONI DEI C.T.P.

In riscontro alla bozza di consulenza tecnica del sottoscritto C.T.U., trasmessa in data 27.08.2013 ai consulenti tecnici di parte, sono pervenute le seguenti osservazioni:

- in data 14.10.2013 da parte dell'Ing. Alfredo De Marco, per gli Avv.ti Paccione e Carlucci;
- in data 27.09.2013 da parte dell'Ing. Ugo De Corato, per il Comune di Bari;
- in data 15.10.2013 da parte dell'Ing. Maurizio Vincenzo Nuzzo, per la Prefettura e il Ministero dell'Interno;
- non è pervenuto alcun riscontro da parte dell'Ing. Luigia Brizzi per la Regione Puglia.

Ciò premesso si analizzano le relazioni di controparte e si controdeduce alle osservazioni, secondo l'ordine predetto.

1.1 Ing. De Marco per gli avv. Luigi Paccione e Alessio Carlucci quali istanti proponenti della *Class action*.

L'Ing. De Marco nella sue osservazioni ribadisce quanto già affermato nella precedente consulenza del 09.06.2011, ovvero che il C.I.E. di Bari è di fatto una struttura carceraria, dal momento che vige per gli "ospiti" un regime di detenzione.

Egli inquadra preliminarmente l'intera problematica di cui alla controversia attivata con ricorso ex art. 696 c.p.c. depositato il 20 gennaio 2011, impegnando buona parte della relazione (da pag. 1 a pag. 10).

Continuando nella sua esposizione il suddetto C.T.P. afferma, riprendendo alcune parti della relazione del C.T.U., che :

- continuano a permanere le carenze rilevate nella A.T.P.;
- non sono stati eseguiti gli interventi suggeriti dal C.T.U. in sede di A.T.P., tanto che lo stesso Consulente Tecnico d'ufficio conclude la Relazione in odierno esame affermando che la situazione attuale, rispetto a quella precedente, presenta "condizioni di parziale miglioramento", che non corrispondono appieno a quanto suggerito e, "in ogni caso condizioni richieste da evidenti esigenze di benessere degli occupanti"

In buona sostanza gli interventi eseguiti sono consistiti nella esecuzione di normali opere di manutenzione ordinaria e/o straordinaria rese indispensabili dopo un uso ultradecennale della struttura da parte di centinaia e centinaia di persone detenute che si sono susseguite nel tempo.

Gli interventi migliorativi "sono *limitati al rifacimento totale dei servizi igienici esistenti, alla pitturazione di parte degli alloggi*".

Gli interventi eseguiti come "la *pitturazione delle aree di Polizia, Ente gestore e Servizi generali e ristrutturazione degli impianti tecnologici (impianto elettrico, impianto antincendio, rifacimento dell'impianto di climatizzazione) e di videosorveglianza ed illuminazione delle aree esterne*", non comportano alcun miglioramento nelle condizioni di vivibilità della struttura per i trattenuti, anzi, le opere di videosorveglianza ed illuminazione delle aree esterne sicuramente manifestano ancor più il carattere carcerario della struttura.

Entrando più nel merito di alcuni interventi il suddetto C.T.P. contesta la efficienza dell'impianto di raffrescamento a pavimento, rilevando come fosse stato constatato anche dal C.T.U., nel corso della visita sopralluogo, una temperatura "non fresca" negli alloggi,

circostanza attribuita dallo stesso C.T.U. *"in parte al tipo di impianto a pavimento realizzato mediante tubazioni incassate coperte da calcestruzzo, che notoriamente ha bisogno di tempo per raggiungere quella impostata"*.

A giudizio del predetto C.T.P. l'impianto suddetto o non è efficiente oppure era stato attivato solo allora o da poco in previsione del sopralluogo del C.T.U..

Egli poi contesta come il semplice allargamento di dieci centimetri nel box cesso e di quello doccia possa ritenersi miglioramento delle condizioni di vita, mentre rileva la mancanza di porta nei box doccia e la pericolosità delle porte "a vento" nei box cesso.

Sempre il C.T.U. riferisce che:

- *non si è provveduto a fornire gli infissi di un sistema di oscuramento con tutti i disagi da questo provocati (mancanza di privacy all'interno delle stanze, conseguenti condizioni ambientali invivibili e grande spreco energetico);*
- *non è stato incrementato il numero delle docce e dei cessi e quelli posti in opera non consentono un minimo di riservatezza;*
- *la c.d. sala benessere rimane sempre di dimensioni inferiori a quelle indicate nelle c.d. "linee guida" che, comunque non possono assurgere a fonte di diritto perché mai approvate dai competenti organi legislativi (gli unici costituzionalmente muniti del potere di disciplinare forme di restrizione della libertà personale: la questione è ampiamente trattata dagli attori popolari nei loro scritti);*
- *le aule per attività occupazionali, didattiche e ricreative non sono state aumentate;*
- *le strutture ed attrezzature sportive sono rimaste inalterate;*
- *le camere alloggio non sono state dotate di sistema di ventilazione forzata.*

Pertanto l'Ing. De Marco, alla luce di quanto sopra, ritiene inspiegabile quanto riportato nella C.T.U. circa le condizioni di "parziale miglioramento" della attuale situazione del C.I.E., dal momento che l'unico parametro certo offerto dal disposto del comma 2 dell'art. 14 dello stesso Decreto Legislativo "Lo straniero è trattenuto nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza ed il pieno rispetto della sua dignità".

L'Ing. De Marco evidenzia come il C.T.U. abbia condotto un accertamento tecnico mirato alla verifica delle modalità costruttive della struttura in relazione alle presunte normative di riferimento, del tutto efficaci, perché mai approvate dal Parlamento della Repubblica, e non alla verifica del regime di vita all'intervento del C.I.E. in relazione alla dignità ed alla libertà delle persone ivi costrette.

Lo stesso prosegue ribadendo come i lavori eseguiti, ed in particolare il rifacimento dei box doccia e cesso non hanno portato alcun miglioramento alla privacy e alle condizioni di vivibilità dei trattenuti, soffermandosi sulla improprietà dei materiali usati, con riferimento alle macchie diffuse riscontrate sulle pareti dei predetti box.

Infine il predetto ingegnere lamenta la mancanza di uno spazio anche piccolo dedicato al culto.

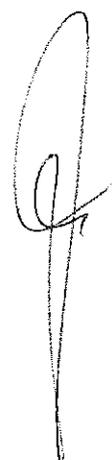
In conclusione l'Ing. De Marco evidenzia come il lungo trattenimento forzato contrasta con il pieno rispetto della dignità e la necessaria assistenza dei trattenuti.

1.2 Ing. De Corato per il Comune di Bari

L'Ing. De Corato, dopo aver richiamato i quesiti posti dal G.U. e aver descritto sinteticamente la struttura del C.I.E., con riferimento alle operazioni effettuate in data 12.07.2013, si sofferma sulla descrizione dei vari moduli, così come riscontrati nel corso del sopralluogo, con riferimento a foto scattate nel corso della visita suddetta.

Il riscontro delle situazioni accertate confermerebbe in buona sostanza quanto già riportato nella C.T.U. a cui vanno aggiunte le proprie valutazioni che possono così sintetizzarsi:

- i servizi igienici, benché di recente rifatti, sono insufficienti per una ricettività di 28 unità prevista per ciascun modulo;
- i box doccia, dotati di soffione di tipo antimpiccagione, generalmente in uso nelle strutture carcerarie, sono privi di porte e per tale motivo non garantiscono la privacy degli immigrati;
- i pannelli in acciaio dei box doccia, come anche quelli dei box vasi alla turca, risultano danneggiati, presentando diffuse e permanenti macchie di colore marrone;
- la rubinetteria dei lavabi risulta inoltre danneggiata, poiché priva di levette metalliche di miscelazione tra acqua fresca e acqua calda;
- alcuni scarichi dei vasi alla turca sono danneggiati
- la chiusura di ciascun modulo abitativo con porte blindate limita fortemente la libertà personale degli immigrati trattenuti in attesa di



identificazione ed espulsione;

- la pavimentazione, costituita da massetto di cemento tinteggiato con materiale resinoso localmente fessurato e scrostato, è in cattive condizioni di conservazione e manutenzione;
- le pareti di vari ambienti sono localmente interessate da aloni e macchie scure, nonché da scritte e disegni;
- alcuni frutti dell'impianto elettrico risultano mancanti, mentre altri necessitano di manutenzione ordinaria;
- le maniglie delle porte di alcuni ambienti risultano danneggiate.

Ciò premesso il C.T.P. con riferimento **al quesito n. 1** elenca la serie di interventi suggeriti nella C.T.U. del 26.05.2011, affermando che degli otto proposti, che ad ogni buon fine si richiamano:

- provvedere allo stato manutentivo dei servizi igienici, all'ampliamento delle loro dimensioni ridotte e all'aumento del loro numero, in quanto insufficiente rispetto alle "Linee Guida" ed. 2009;

- risolvere la problematica rappresentata dalla mancanza di un sistema di oscuramento, anche parziale, delle finestre delle stanze alloggio;

- riportare la sala mensa o "sala benessere" attualmente di dimensioni inferiori a quelle indicate nelle "Linee Guida" ed. 2009;

- incrementare le aule per le attività occupazionali, didattiche e ricreative, nonché le ulteriori strutture ed attrezzature sportive;

- provvedere alla carenze di segnaletica antincendio nei moduli abitativi;

- provvedere agli interventi di manutenzione programmata ai moduli abitativi con l'impiego di materiali più resistenti all'usura e allo strappo, al fine di assicurare costanza di buone condizioni di vivibilità, oltre ad altri interventi di carattere straordinario dettati da motivi contingenti;

- infine, in aggiunta a quanto sopra, valutare la opportunità di dotare le camere alloggio di un sistema di ventilazione forzata.

ne risulta eseguito soltanto uno, ovvero “il rifacimento ed ampliamento dei bagni con pitturazione degli ambienti adiacenti ai servizi igienici”.

Pertanto l'Ing. De Corato ritiene non condivisibile quanto relazionato a pag. 23 della C.T.U. circa la affermazione: *“Gli interventi eseguiti risultano essere sostanzialmente in linea con quanto suggerito dal sottoscritto C.T.U”*, che risulterebbe in contraddizione con quanto relazionato a pag. 22 circa la affermazione: *“gli interventi suggeriti dal C.T.U. sono stati eseguiti soltanto in parte, in quanto allo stato attuale, essi sono risultati limitati al rifacimento totale dei servizi igienici esistenti, alla pitturazione di parte degli alloggi”*.

E ancora su quanto relazionato a pag. 24 della stessa relazione ovvero: *“Detti lavori per la parte eseguita rispondono sostanzialmente a quanto suggerito in precedenza dal C.T.U. nella propria relazione conclusiva e alle indicazioni delle “Linee guida ed. 2009 e, per quanto è stato possibile constatare nel corso della visita sopralluogo, alle norme tecniche giuridiche specifiche in materia”*

Il C.T.P. conclude, pertanto, affermando che le condizioni di vivibilità all'interno del C.I.E. sono critiche anche in relazione alla lunga permanenza degli immigrati fino a 18 mesi.

La mancanza di idonee e sufficienti attività dei trattenuti nel C.I.E. , progettato come “Centro di Permanenza Temporanea per gli Immigrati Irregolari” determina a parere dello stesso forti tensioni che spesso si traducono in rivolta.

Lo stesso lamenta la mancanza di una biblioteca, di un computer e di un apparecchio TV che non sia obsoleto e, pertanto, conclude come la struttura del C.I.E. non garantisce condizioni di vivibilità che sono invece garantite ai detenuti nelle carceri.

Circa il **quesito n. 2** lo stesso C.T.P. sostiene che, a fronte di un impegno di spesa al lordo di € 1.700.000,00 di cui al contratto del 08.03.2012 e della successiva variante di cui all'atto di sottomissione rep. n. 6285 del 19.04.2013 ultimati alla data del 18.04.2013, solo marginalmente sono stati interessati dai lavori i moduli abitativi, essendo stati questi limitati al rifacimento ed ampliamento dei box doccia e vasi alla turca dei servizi igienici e ai correlato impianti idricosanitari, elettrici e di riscaldamento, nonché alle tinteggiature e ai trattamenti in resina.

A tale proposito elenca tutti i lavori eseguiti alle aree esterne ai moduli alloggiativi.

Chiede pertanto al C.T.U. che voglia dare atto nel proprio elaborato peritale di tale circostanza, distinguendo le opere che hanno recepito i suoi suggerimenti e quelli che hanno interessato le aree esterne ai moduli abitativi.

In merito al **quesito n. 3** il C.T.P. elenca nuovamente i lavori che hanno interessato i moduli abitativi, evidenziando che gli ulteriori interventi migliorativi e di mera manutenzione ordinaria indicati nella C.T.U. a pag. 25 hanno riguardato i sistemi di sicurezza ed aree esterne ai moduli alloggiativi ed in uso al personale dell'Ente Gestore e alle Forze di Polizia e comunque non riconducibili ai suggerimenti del C.T.U.

Pertanto lo stesso conclude che rimangono le ulteriori criticità evidenziate nella propria relazione tecnica del 09.06.2011, ovvero:

- i servizi igienici rifatti sono insufficienti per una ricettività di 28 unità prevista per ciascun modulo;
- i box doccia, dotati di soffione di tipo antimpiccagione, generalmente in uso nelle strutture carcerarie, sono prive di porte e per tale motivo non garantiscono la privacy degli immigrati;
- oltre ai servizi igienici sottodimensionata è anche la c.d. “Sala benessere” di ciascun modulo, avente una superficie inferiore a quanto indicato nelle linee guida redatte dal Ministero dell’Interno, ove è previsto che la stessa debba avere una superficie variabile da 3 a 3,5 mq/persona;
- nessun intervento finalizzato all’integrazione e miglioramento degli arredi risulta eseguito nei vani letto e nella sala mensa, come anche nel cortile di pertinenza di ciascun modulo alloggio;
- all’interno dei moduli alloggio non è presente la segnaletica di sicurezza per segnalare le vie di fuga in caso di incendio, ed inoltre nel corridoio comune di accesso ai moduli abitativi non sono presenti schemi informativi relativi al piano di evacuazione in caso di emergenza;
- le finestre delle camere di alloggio dei moduli abitativi sono prive di sistemi di oscuramento;
- le camere alloggio dei moduli abitativi sono prive di sistemi di ventilazione;
- le infrastrutture per attività sportive e motorie e ludico ricreative sono insufficienti ; non sono presenti campi funzionali per il gioco della pallavolo e della pallacanestro, né sono presenti aree adibite a palestre e all’effettuazione di servizi ginnici. Anche le aree denominate “benessere” di ciascun modulo abitativo, sono sprovviste di impianti e attrezzature sportive per esercitare attività ginniche;
- le temperature riscontrate nelle camere alloggio dei moduli abitativi nel corso dell’ispezione peritale, causa l’inidonea tipologia dell’impianto di

climatizzazione esistente, del tipo sottopavimento, sono risultate molto elevate e sensibilmente al di fuori della curva di benessere termico. (Il C.T.P. ha rilevato che nel corso del sopralluogo del 21.07.2013 sarebbe stata riscontrata temperature di 25° sulle condotte di mandata e 31° su quelle di ritorno e che la temperatura nel sottotetto era molto elevata);

- nessun intervento volto alla riduzione dello stato di malessere e di insofferenza dei trattenuti, provocati dalla limitazione della libertà e dalla prolungata permanenza e inattività, risulta essere stato di fatto eseguito;

- nel C.I.E. di Bari non sono garantite le basilari condizioni di vivibilità che sono, invece, garantite ai detenuti nelle carceri. Non sono infatti garantiti gli standard minimi previsti dalle Norme sull'Ordinamento Penitenziario ex lege 26.07.1975, n. 354 e D.P.R. 30.06.2000, n. 230 né rispettate quanto meno le linee guida per la progettazione dei C.I.E. redatte dal Ministero dell'Interno.

Il C.T.P. conclude che benché i cittadini stranieri si trovino all'interno del C.I.E. con lo status di trattenuti, la loro permanenza nella struttura corrisponde di fatto ad una detenzione, in quanto sono privati della libertà personale e pertanto auspica che il C.T.U. voglia rettificare ed integrare il proprio elaborato peritale tenendo conto di tutti i rilievi esposti nella propria relazione.

1.3 Ing. Maurizio Vincenzo Nuzzo per il Ministero dell'Interno e la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'Ing. Nuzzo nella sua relazione conferma come il C.T.U. abbia puntualmente esposto tutti i lavori eseguiti con il contratto n. 6163 di rep. in data 09.03.2012, di cui al progetto redatto in data antecedente alla A.T.P. del 26.05.2011, come anche sinteticamente quelli relativi al successivo progetto esecutivo prodotto in occasione della visita del 12.07.2013, già aggiudicato e prodotto in adempimento ai suggerimenti indicati al punto 4 della C.T.U. del 26.05.2011.

Pertanto lo stesso C.T.P. conferma il "parziale miglioramento" delle condizioni generali del C.I.E. derivante dalla esecuzione dei predetti lavori.

Richiama poi i lavori previsti nel 2° progetto già appaltati, che prevedono in adesione alle "Linee guida" ed. 2009 la realizzazione di ulteriori blocchi di servizi igienici e una seconda struttura polivalente volta alla riduzione dello stato di malessere e di insofferenza dei trattenuti provocato dalla limitazione della libertà e dalla prolungata permanenza nella struttura.

Con la esecuzione dei predetti lavori il C.T.P. ritiene di poter ritenere concluso il processo di adeguamento ai "suggerimenti" contenuti nella C.T.U. del 26.05.2011, cosa di cui il C.T.U. non fa menzione nelle sue conclusioni.

Conseguentemente lo stesso C.T.P. ritiene che le conclusioni del C.T.U. debbano essere integrate con la valutazione degli interventi su richiamati in corso di esecuzione.

In merito alle conclusioni relative ai singoli quesiti l'Ing. Nuzzo ritiene di dover segnalare come la mancanza di un sistema di oscuramento degli infissi negli alloggi sia dettata da motivi di sicurezza.

Anche il sistema dei soffioni nelle docce, i maniglioni antipánico, il sistema degli arredi, gli altari per il culto rispondono a criteri di sicurezza.

Infatti tutti gli elementi mobili possono essere impropriamente usati, in caso di sommosse o di ribellioni, con grave pericolo della incolumità del personale preposto come anche degli ospiti.

2. CONCLUSIONI DEL C.T.U.

Tutto ciò premesso il sottoscritto C.T.U. sulla base dell'accertamento peritale effettuato al C.I.E. di Bari in data 12.07.2013, e dall'esame della documentazione messa a disposizione dal Tribunale di Bari, degli elaborati progettuali messi a disposizione dal Provveditorato Interregionale alle OO.PP. di Bari, stazione appaltante dei lavori eseguiti alla predetta struttura, e delle osservazioni prodotte dai C.T.P., tenuto conto di quanto relazionato nella relazione di consulenza tecnica del 27.08.2013, espone le proprie controdeduzioni conclusive con riferimento ai quesiti posti dal G.U., che ad ogni buon fine si richiamano:

1) *se ed in che misura siano eseguiti gli interventi suggeriti dal C.T.U. nominato in sede di A.T.P. nella propria relazione conclusiva e se gli stessi siano rispondenti a quanto ivi previsto;*

2) *inoltre, se siano stati in tutto o in parte eseguiti gli ulteriori lavori oggetto del contratto del'8.3.2012 o anche di successive varianti, e se gli stessi lavori, per la parte seguita, siano rispondenti a quanto suggerito in precedenza dal C.T.U., alle linee guida o ad altre fonti tecnico-giuridiche, anche sopravvenute, applicabili alla fattispecie e, in ogni caso, quali ne siano gli effetti;*

3) quale sia in ogni caso l'attuale situazione del Centro in confronto a quanto constatato in occasione delle precedenti indagini.

Si ritiene utile richiamare preliminarmente quanto riportato nella precedente relazione del 27.08.2013, ovvero che il progetto della struttura oggetto di consulenza nasce come "Centro di Permanenza Temporanea per immigrati irregolari" in ottemperanza alla Legge 6 marzo 1998 n. 40, nota come Legge Turco - Napolitano, al fine di ospitare gli stranieri sottoposti a provvedimenti di espulsione e/ o di respingimento con accompagnamento coattivo alla frontiera, nel caso in cui il provvedimento non sia immediatamente eseguibile.

Con decreto del Ministero dell'Interno del 28 luglio 1998 venne disposta la segretazione dei relativi lavori in relazione alla circostanza che all'interno della struttura erano previste opere destinate al personale delle forze di Polizia di Stato preposto alla vigilanza, oltre che per motivi di riservatezza e sicurezza.

Successivamente detta struttura è stato adibita ed è tuttora adibita a "Centro di Identificazione ed Espulsione" secondo quanto istituito dal D.L. n.92 del 23 maggio 2008 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica", poi convertito in legge dalla L. 125 del 24 luglio 2008.

All'articolo 9, comma 1, recita "Centri di identificazione ed espulsione si legge" *Le parole: «centro di permanenza temporanea» ovvero: «centro di permanenza temporanea ed assistenza» sono sostituite, in generale, in tutte le disposizioni di legge o di regolamento, dalle seguenti: «centro di identificazione ed espulsione» quale nuova denominazione delle medesime strutture.*

La legge 94/2009 (cosiddetto "pacchetto sicurezza") nella modifica al T.U. nell'art 14 comma 5 ha triplicato i termini massimi di trattenimento. Infatti, oltre i primi 30 giorni e la proroga di ulteriori 30 giorni già previsti, il questore può chiedere al giudice di pace una seconda proroga di 60 giorni ed eventualmente di una terza, in attesa di poter eseguire l'espulsione o il respingimento, in caso di mancata cooperazione al rimpatrio del cittadino di Paese terzo, oppure in caso di ritardi nell'ottenimento della necessaria documentazione dai Paesi terzi.

Il periodo massimo di trattenimento è stato aumentato con legge da 60 giorni a 180 giorni.

Ciò premesso in riscontro a quanto sostenuto dai C.T.P. Ing. De Marco e l'Ing. De Corato ovvero che il C.I.E. è di fatto una struttura a regime carcerario, dove non vengono garantite quelle condizioni che vengono invece assicurate ai detenuti, si riferisce che le caratteristiche costruttive della predetta struttura sono evidentemente dettate da motivi di sicurezza, sia per impedire la fuoriuscita dei trattenuti che per evitare che con l'uso di oggetti mobili possano arrecare danni a se stessi e al personale preposto alla gestione.

Circa la affermazione che le condizioni assicurate ai detenuti sarebbero più garantiste rispetto a quelle assicurate ai trattenuti, si ritiene che al di là della semplice affermazione i C.T.P. non abbiano prodotto alcun elemento concreto di confronto se non il richiamo alle Norme sull'Ordinamento Penitenziario.

Qualunque valutazione circa la diversa natura giuridica dei predetti soggetti non rientrerebbe nei quesiti assegnati al C.T.U.

I predetti due C.T.P. sono poi concordi nelle valutazioni circa la insufficienza degli interventi eseguiti nei moduli alloggiati rispetto ai suggerimenti del C.T.U., come anche nelle carenze negli adeguamenti dei servizi igienici.

Essi sostengono che soltanto una parte modesta dell'importo dei lavori di ristrutturazione hanno interessato i moduli alloggiativi.

In realtà a fronte di un importo lordo di lavori oggetto del contratto del 08.03.2012 e della successiva variante di cui all'atto di sottomissione rep. n. 6285 del 19.04.2013 ammontante a € 817.945,43, come da stato finale del 29.05.2013, una porzione stimata non inferiore a € 650.000,00 circa è stata destinata ai moduli alloggiativi.

Lo stesso Provveditorato ha rinviato gli ulteriori lavori di adeguamento e incremento dei servizi igienici, come anche la realizzazione di una nuova struttura polifunzionale, a successivi lavori nel frattempo appaltati.

Circa i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria si rileva che molti degli interventi effettuati hanno riguardato i moduli alloggiativi e comunque la attività di manutenzione verrebbe sempre assicurata a cura della Prefettura.

Tralasciando quanto osservato dal sottoscritto C.T.U. nella relazione del 27.08.2013 per la parte coincidente con quanto evidenziato dai predetti C.T.P. si riferisce quanto in appresso riportato.

In merito a quanto osservato dal C.T.P. Ing. De Marco riguardante la attenzione che il C.T.U. avrebbe posto solo alle modalità costruttive e non alla condizione di vivibilità dei trattenuti, si ritiene di dover precisare che, premesso che evidentemente, le modalità costruttive incidono comunque sulla situazione degli ambienti e conseguentemente sulla vivibilità degli occupanti, si ribadisce che il C.T.U. si sottrae al giudizio richiesto, come anche si dimostrerà nel prosieguo della predetta relazione conclusiva.

Restano evidentemente escluse tra i compiti del C.T.U., come già riferito in precedenza, valutazioni circa la natura giuridica riguardante il trattenimento degli immigrati nei centri C.I.E.

Per quanto si riferisce alle osservazioni dell'Ing. De Corato sulla inadeguatezza dell'impianto di raffrescamento a pavimento, nel ribadire che gli impianti di questo genere necessitano di un maggior tempo per raggiungere le temperature stabilite, si ritiene che eventuali disfunzioni, possono essere eliminate con una maggiore attenzione nella gestione dell'impianto, secondo le esigenze dettate dalle condizioni meteorologiche o nel caso ridurre con appositi accorgimenti la temperatura agente sugli impianti posti nel sottotetto e sul lastrico solare.

Circa le macchie riscontrate sulle pareti in acciaio inox dei box doccia e vaso alla turca per le quali i due C.T.P. hanno espresso perplessità sulla qualità dei materiali in acciaio, non si può escludere l'uso non appropriato dei prodotti usati per la disinfezione.

Per quanto si riferisce alla pericolosità delle porte del tipo "a vento" nei box vasi alla turca e alla mancanza di porta nei box doccia evidenziate dai C.T.P., in assenza di motivazioni da parte del C.T.P. di parte Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si può ipotizzare

che dette soluzioni sia state dettate da semplici motivi di praticità nel primo caso e da motivi igienici nel secondo caso, mentre la mancanza di alcune levette di miscelazione dell'acqua sulla rubinetteria deve essere evidentemente attribuita alla loro esportazione forzata.

Quanto sopra vale per la manomissione dei terminali dello scarico nei box vaso alla turca.

In ordine alla mancanza all'interno dei moduli alloggio della segnaletica di sicurezza per segnalare le vie di fuga in caso di incendio e nel corridoio comune di accesso ai moduli abitativi degli schemi informativi relativi al piano di evacuazione in caso di emergenza, si rileva la sola presenza di n. 8 idranti a muro da interno a parete nel corridoio centrale e da altrettanti idranti a muro da esterni a parete lungo i lati maggiori della struttura medesima all'esterno.

Riguardo alla mancanza di sistemi di oscuramento delle finestre negli alloggi il C.T.P. Ing. Nuzzo ha precisato che la mancanza di detti sistemi è dettata da motivi di sicurezza, poiché, essendo questi mobili, potrebbe essere usati in modo improprio.

Non si ritiene di dover inserire nella relazione conclusiva proprie valutazioni in merito agli interventi nel frattempo appaltati, dal momento che ciò esula dai quesiti posti dal G.U.

La mancanza di un altare, sempre in assenza di motivazioni da parte del C.T.P. di parte del Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, potrebbe essere dettata dalla difficoltà di soddisfare le esigenze delle diverse religioni degli occupanti.

Tutto ciò premesso a riscontro dei quesiti posti dal G.U. Dr. Francesco Caso si il sottoscritto C.T.U. risponde:

1) -in ordine al quesito n. 1

“Se ed in che misura siano eseguiti gli interventi suggeriti dal C.T.U. nominato in sede di A.T.P. nella propria relazione conclusiva e se gli stessi siano rispondenti a quanto ivi previsto”.

si riconferma che gli interventi suggeriti da C.T.U. sono stati eseguiti soltanto in parte, essendosi limitati, per quanto si riferisce ai moduli alloggiativi, al rifacimento totale dei servizi igienici esistenti e dei correlati impianti idrici ed elettrici, alla pitturazione delle pareti, al rifacimento dell'impianto di raffrescamento, alla sostituzione dei maniglioni antipánico su porta tagliafuoco di accesso ai cortili interni dagli alloggi e nei servizi



igienici alla sostituzione delle porte interne di accesso e delle vecchie grate con nuove simili a quelle messe nel corridoio centrale.

Infatti, è stato provveduto al maggiore dimensionamento dei box doccia e vasi alla turca (da 80 cm a 90 cm), come da suggerimento e da indicazioni del C.T.U. e delle “Linee Guida”, ma il loro numero, allo stato attuale, è rimasto invariato, in attesa degli ulteriori lavori già appaltati dal Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per la Puglia e La Basilicata.

Gli interventi di pitturazione hanno interessato soltanto le stanze adiacenti i servizi igienici, dopo l’abbattimento e la ricostruzione delle pareti comuni ai predetti servizi igienici e la conseguente necessità di ripristinare la dipintura delle stanze interessate dai lavori.

2) – in ordine al quesito n. 2

“Inoltre, se siano stati in tutto o in parte eseguiti gli ulteriori lavori oggetto del contratto del’8.3.2012 o anche di successive varianti, e se gli stessi lavori, per la parte seguita, siano rispondenti a quanto suggerito in precedenza dal C.T.U., alle linee guida o ad altre fonti tecnico-giuridiche, anche sopravvenute, applicabili alla fattispecie e, in ogni caso, quali ne siano gli effetti.”

si conferma che gli interventi oggetto del contratto del 08.03.2012 e della successiva variante di cui all’atto di sottomissione rep. n. 6285 del 19.04.2013 sono stati tutti eseguiti e conclusi con certificato di ultimazione del 18.04.2013.

I lavori realizzati nei moduli alloggiativi, limitatamente alla parte eseguita, rispondono a quanto suggerito in precedenza dal C.T.U. nella propria relazione conclusiva e alle indicazioni delle “Linee guida” ed. 2009 e, per quanto è stato possibile constatare nel corso della visita sopralluogo, alle norme tecniche giuridiche specifiche in materia, tenuto conto che trattasi di struttura segretata, salvo la definizione della collaudo delle opere realizzate,

evidentemente non di competenza del sottoscritto C.T.U.

Ai fini di una indicazione numerica si rappresenta che a fronte di un importo lordo di lavori oggetto del contratto del 08.03.2012 e della successiva variante di cui all'atto di sottomissione rep. n. 6285 del 19.04.2013 ammontante a € 817.945,43, come da stato finale del 29.05.2013, una porzione stimata non inferiore a € 650.000,00 circa è stata destinata ai moduli alloggiativi.

La Prefettura di Bari – Ufficio Territoriale del Governo ha a sua volta assicurato interventi di manutenzione ordinaria programmata oltre ad altri interventi di carattere straordinario dettati da motivi contingenti nei vari ambienti, tra cui risultano compresi anche i moduli alloggiativi.

3) – in ordine al quesito n.3

“Quale sia in ogni caso l'attuale situazione del Centro in confronto a quanto constatato in occasione delle precedenti indagini”.

si ritiene di poter affermare che la realizzazione dei lavori oggetto del contratto del 08.03.2012 e della successiva variante, nonché gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria eseguiti nell'anno 2012 e in parte nel 2013, contribuiscono ad un modesto miglioramento delle generali condizioni del C.I.E. rispetto a quelle preesistenti, con particolare riferimento alle condizioni igienico-sanitarie, nonostante persistano, comunque, le condizioni di disagio degli occupanti, privati della loro libertà, poiché costretti in ambienti da cui non possono uscire, e che aumentano con il prolungarsi dei lunghi tempi di permanenza nella struttura.

La attuale situazione del C.I.E. presenta ancora numerosi elementi di criticità.

Infatti la problematica rappresentata dalla mancanza di un sistema di oscuramento, anche parziale delle finestre delle stanze alloggio, non è stata risolta per problemi di sicurezza, come affermato dal C.T.P. di parte del Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, così come non è stata affrontata la tematica relativa alla possibilità di una eventuale adozione di un sistema di ventilazione forzata negli alloggi.

Le dimensioni della sala mensa o “sala benessere” sono rimaste inalterate, pertanto dimensioni inferiori a quelle indicate nelle “Linee Guida “

ed. 2009., così come non risulta incrementato il numero delle aule per le attività occupazionali, didattiche e ricreative.

Circa le attività occupazionali, didattiche e ricreative, si fa riferimento ad una nota della Prefettura di Bari - Ufficio Territoriale del Governo a firma del Dirigente Area IV Immigrazione Viceprefetto Maria Rosa Padovano datata 12 luglio 2013, che riporta le attività ricreative in atto nel C.I.E.

Per quanto riguarda infine il suggerimento di incrementare le strutture ed attrezzature sportive, queste sono rimaste invariate, in attesa della realizzazione di un secondo campo polifunzionale (calcio, pallavolo e pallacanestro), inserito nei lavori già appaltati dal Provveditorato Interregionale alle OO.PP. per la Puglia e La Basilicata.

In conclusione ad avviso del sottoscritto C.T.U. gli interventi effettuati al C.I.E. hanno comportato soltanto un modesto miglioramento rispetto a quanto constatato nelle precedenti indagini, pertanto non sufficiente per un significativo miglioramento delle condizioni di vita degli occupanti>.

VIII. Ritiene il Tribunale che tale relazione, aderente ai quesiti posti, esaustiva, nonché priva di vizi giuridici, logici, di metodo e di calcolo, redatta all'esito di apposito sopralluogo, nonché corredata da ponderosi e pertinenti allegati (consistenti anche in rilievi fotografici), sia praticamente del tutto condivisibile.

Essa, peraltro, è stata redatta da ingegnere, già Provveditore alle OO.PP. per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, e quindi da professionista, che, per scienza ed esperienza, è da reputarsi in grado di affrontare al meglio il delicato caso di cui è processo.

D'altra parte, s'è ora visto che l'ausiliare nominato, nella sua relazione conclusiva, ha anche dato plausibile risposta alle osservazioni alla sua prima relazione formulate dai vari C.T.P..

In ogni caso, correttamente il C.T.U., circa la tesi dei C.T.P. degli attori e del Comune di Bari secondo la quale il CIE è di fatto una struttura carceraria, si è limitato a rispondere su un piano obiettivo che "le caratteristiche costruttive della predetta struttura sono evidentemente dettate da motivi di sicurezza, sia per impedire la fuoriuscita dei trattenuti che per evitare che con l'uso di oggetti mobili possano arrecare danni a se stessi e al personale preposto alla gestione".

Invero, all'esperto tecnico non competeva di certo di definire sul piano tassonomico il centro in esame e, men che meno, di trarre conclusioni giuridiche a riguardo (che competono esclusivamente al Tribunale).

Quanto, poi, all'affermazione dei medesimi C.T.P. che le condizioni assicurate ai detenuti veri e propri sarebbero più "garantiste" rispetto a quelle riservate ai "trattenuti" nel centro, altrettanto correttamente il C.T.U. si è astenuto dall'esprimersi su un aspetto che non rientrava nei compiti affidatigli.

Sul punto, peraltro, s'è già visto che il confronto che propongono gli attori ed i loro alleati con le modalità del trattamento penitenziario non sembrerebbe produttore neanche nella direzione di una questione di legittimità costituzionale.

Infine, circa la portata delle Linee Guida ed. 2009, cui ha fatto riferimento il C.T.U., è ben vero che esse neppure hanno natura di norme regolamentari in senso giuridico. Comunque, esse sono state "elaborate dal Comitato tecnico-consultivo del Capo Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione".

costituito presso il Ministero dell'Interno, e si prefiggono di delineare le caratteristiche dei CIE "secondo criteri di funzionalità ed efficienza, al fine di migliorare le condizioni degli immigrati stessi e assicurare il rispetto della loro dignità umana", nonché di "contribuire a garantire la massima sicurezza degli ospiti, degli operatori sociali e degli appartenenti alle forze dell'ordine" (cfr. *incipit* della Parte prima, scopo e limiti della direttiva). Di tal che, come rilevasi anche dal contenuto di tali Linee Guida, si tratta di direttiva tecnica, che si va ad aggiungere allo schema di capitolato per la gestione dei centri di accoglienza per immigrati (secondo le varie tipologie), invece approvato con apposito decreto del Ministero dell'Interno.

Insomma, si è in presenza di previsioni che non sarebbero ovviamente vincolanti per questo Giudice ordinario, ma che, insieme agli altri singoli provvedimenti nel tempo adottati, tentano apprezzabilmente di riempire di contenuti tecnico-attuativi norme, che, a livello primario e regolamentare (nel caso dei cit. artt. 20-22 d.P.R. n. 394/1999), appaiono (molto nobili, ma) obiettivamente molto stringate.

In questa chiave ed in tali limiti, quindi, devono essere qui considerate.

Infine, anche alla luce di tale quadro normativo e tecnico, la titolarità sul piano sostanziale dal lato passivo dei rapporti controversi in capo alle p.a. statali convenute non può essere negata sul rilievo che la struttura è attualmente affidata ad ente gestore privato per <l'erogazione, con piena assunzione di responsabilità della gestione e dei risultati, delle forniture e dei servizi, indicati nell'art. 1 del capitolato di appalto e secondo le "specifiche tecniche integrative del capitolato, relative all'appalto di servizi e forniture per la gestione dei centri di identificazione ed espulsione">, giusta apposta

convenzione stipulata dalla Prefettura di Bari con tale gestore (non parte di questo giudizio).

Invero, è di tutta evidenza che le carenze riscontrate nel CIE di Bari non rientrano tra le prestazioni appaltate al gestore e quindi nella responsabilità di quest'ultimo proprio in base alla menzionata convenzione, in quanto tali manchevolezze attengono soprattutto a modalità costruttive che, come giustamente evidenziato dal C.T.U., a loro volta incidono sulla situazione degli ambienti e conseguentemente sulla loro vivibilità da parte degli occupanti; aspetti, questi ultimi, sui quali esclusivamente le amministrazioni statali resistenti sono in grado di intervenire, come peraltro hanno già fatto, sia pure in modo parziale, incompleto ed insoddisfacente.

Traendo, perciò, le conclusioni di quanto sin qui osservato, si ritiene che le risultanze finora vagliate depongono nel senso che le condizioni del trattamento di coloro che sono trattenuti nel CIE di Bari-Palese non siano pienamente rispondenti alle previsioni di cui all'art. 14, comma 2, del t.u. più volte cit., per come concretizzate dalla stessa Amministrazione dell'Interno, anzitutto a mezzo delle ultime Linee Guida.

In particolare, dal punto di vista della "necessaria assistenza", tale locuzione non allude ovviamente solo a quella sanitaria. Per altro verso, non è previsto che quest'ultima debba essere assicurata all'interno di ogni centro da un presidio del Servizio Sanitario Nazionale (cfr. anche art. 21, comma 1, d.P.R. n. 394/1999, ove si fa cenno ai "servizi sanitari essenziali" senza altre specificazioni, fermo quanto previsto dai commi 4, 5 e 8 dello stesso art.); d'altronde, in base all'art. 35, commi 3-6, d.lgs. n. 286/1998, ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, ma non in regola con le norme

relative all'ingresso ed al soggiorno, sono comunque assicurate, nei presidi sanitari pubblici ed accreditati, del nostro Servizio Sanitario Nazionale, le prestazioni urgenti o essenziali ivi specificate. Legittimamente, perciò, nel CIE tale assistenza sanitaria è comunque altrimenti prestata.

Piuttosto sotto gli ulteriori profili dell'assistenza (non sanitaria) che deve essere assicurata ai "trattenuti", nei termini un po' più specificamente tratteggiati nel già cit. art. 21 del regolamento, tuttora la situazione del CIE non garantisce gli interventi relativi in tutta la loro latitudine.

Parimenti, soprattutto con riferimento al rispetto della dignità dei trattenuti, anche alla luce di quanto riscontrato dal C.T.U., tuttora la situazione del Centro è tale da non raggiungere quella "pienezza" di detto rispetto che la norma primaria esige, e che, sempre secondo il Ministero dell'Interno, avrebbe dovuto essere realizzata nei termini delineati dalle Linee Guida dallo stesso emanate.

Resta, perciò, confermato che il *quomodo* del trattamento attuale dei trattenuti nel Centro trasmoda nell'illegalità, ed è sindacabile e contrastabile dinanzi a questo Giudice ordinario non diversamente dal caso in cui tale trattenimento fosse illegittimamente proseguito oltre la durata prevista dalla legge, nella specie per le esternalità dannose che tanto comporta per gli enti locali qui sostituiti.

IX. Circa, poi, l'aspetto dell'irreparabilità del pregiudizio ex art. 700 c.p.c., giova ricordare che la deriva interpretativa è da tempo chiara in dottrina e giurisprudenza.

L'irreparabilità del pregiudizio non va, indubbiamente, intesa in senso assoluto (altrimenti, alle corte, la tutela cautelare atipica non dovrebbe mai essere concessa).

In sintesi, pur variando le formulazioni del principio, irreparabile è quel danno che appare non completamente o difficilmente reintegrabile a mezzo del risarcimento per equivalente.

Nel caso che ci occupa, alla stregua delle considerazioni innanzi svolte, è di tutta evidenza che le posizioni giuridiche soggettive che vengono qui in considerazione sia in via mediata (ossia, i diritti dei "trattenuti" alla necessaria assistenza ed al pieno rispetto della loro dignità che si assumono violati nel CIE) che in via diretta (e cioè i diritti degli enti locali esponenziali, lesi per effetto di tali violazioni nel Centro ubicato nel territorio delle loro comunità) sono indiscutibilmente di natura eminentemente non patrimoniale, onde l'offesa alle stesse è di certo di ardua riparabilità per equivalente in danaro, ove non vengano tempestivamente adottati provvedimenti idonei a contrastare in via d'urgenza le cause degli effetti dannosi (il che sul piano del diritto sostanziale trova presidio nell'istituto del risarcimento in forma specifica ex art. 2058 c.c.).

Il documento allegato, poi, è più che imminente già in atto, sempre alla luce di quanto sopra osservato, segnatamente in riferimento agli ultimi fatti che hanno interessato il CIE.

In tal senso, inoltre, non può essere trascurato che la prima relazione conclusiva del C.T.U. officiato già in sede di A.T.P., contenente gli interventi da lui allora suggeriti, è stata depositata nel giugno 2011, ossia, oltre 2 anni e mezzo fa, e che, nonostante il non breve tempo occorso per gli ulteriori

accertamenti espletati in questa sede (arco temporale che di fatto avrebbe dato ampia opportunità alle convenute per adeguare nelle more la struttura anzitutto alle regole tecniche che lo stesso Ministero dell'Interno si era dato a riguardo), il C.T.U. ha constatato che l'attuale situazione del CIE, rispetto a quella riscontrata nella precedente indagine, presenta delle generali condizioni di solo modesto miglioramento, non ancora pienamente rispondenti a quanto suggerito dallo stesso ausiliare.

D'altro canto, lo stesso C.T.P. delle convenute, come si è visto, ha confermato il "parziale miglioramento" delle condizioni generali del CIE, e si è visto costretto a richiamare i lavori previsti nel 2° progetto già appaltati, che prevedono in adesione alle linee guida ed. 2009 la realizzazione di ulteriori blocchi di servizi igienici e una seconda struttura polivalente volta alla riduzione dello stato di malessere e di insofferenza dei trattenuti provocato dalla limitazione della libertà e dalla prolungata permanenza nella struttura, facendo così riferimento a lavori allo stato non ancora eseguiti e che perciò non possono essere presi in considerazione (tanto più ove si pensi che la tempistica relativa, in assenza di provvedimenti cogenti, resterebbe aleatoria, come comprova quanto avvenuto in passato).

Sussiste perciò il *periculum in mora* qualificato richiesto dall'art. 700 c.p.c..

In conclusione, le domande cautelari possono essere accolte nei termini specificati in dispositivo.

Ed a quest'ultimo proposito, si deve rimarcare, con riferimento in particolare alla ventilata "chiusura" del Centro, che, in disparte quanto già osservato in punto di limiti della giurisdizione, un provvedimento interinale del genere, ove mai adottabile (magari nell'ipotesi estrema in cui la struttura

fosse risultata totalmente inagibile o pericolante), avrebbe degli effetti controintuitivi rispetto alle finalità che gli stessi attori si prefiggono.

Invero, come già notato, una siffatta misura, senza altra precauzione, comporterebbe un'incontrollata "liberazione" dei soggetti ora ivi trattenuti, già per ipotesi non identificati quanto meno compiutamente; il che, da un lato, risulterebbe contrario a loro stesso interesse, sia dal punto di vista dell'assistenza di cui abbisognano, sia perché la loro permanenza in Italia resterebbe irregolare, e, dall'altro, comporterebbe intuibili ricadute negative immediate, anche a livello di ordine pubblico e di sicurezza, proprio nel territorio degli enti locali per i quali hanno agito gli attori popolari.

La cautela adottabile deve, perciò, essere conformata come appresso, anche per essere strumentale ed utilmente servente rispetto all'emananda sentenza di merito.

Le spese di questa fase cautelare in corso di causa dovranno essere regolate con la sentenza che definirà il giudizio nel merito.

P. T. M.

Visti gli artt. 700 e 669 octies c.p.c., accoglie, per quanto di ragione, le domande cautelari proposte da Paccione Luigi e Carlucci Alessio, nella qualità *ut supra*, con ricorso depositato il 12.6.2012, nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Bari-Ufficio Territoriale del Governo e, per l'effetto, ordina a quest'ultime ultime p.a., ognuna nell'ambito delle rispettive competenze, di procurare che siano eseguiti i seguenti interventi presso il CIE di Bari-Palese: - provvedere allo stato manutentivo dei servizi igienici, all'ampliamento delle loro dimensioni ridotte e all'aumento del loro numero, in quanto insufficienti rispetto alle

Linee Guida ministeriali ed. 2009; - risolvere la problematica rappresentata dalla mancanza di un sistema di oscuramento, anche parziale, delle finestre delle stanze alloggio; - riportare la sala mensa o "sala benessere" alle dimensioni indicate nelle cit. Linee Guida; - incrementare le aule per le attività occupazionali, didattiche e ricreative, nonché le ulteriori strutture ed attrezzature sportive; - provvedere a colmare la carenza di segnaletica antincendio nei moduli abitativi; - provvedere agli interventi di manutenzione programmata ai moduli abitativi con l'impiego di materiali più resistenti all'usura e allo strappo; - valutare l'opportunità di dotare le camere-alloggio di un sistema di ventilazione forzata, assegnando allo scopo il termine improrogabile di giorni 90 a far tempo dalla comunicazione all'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bari della presente ordinanza, e stabilendo sin d'ora che, in caso di mancata o parziale esecuzione di quanto così disposto entro tale termine, tutti gli stranieri ancora ivi "trattenuti" in quel momento debbano essere trasferiti, a cura e spese e sotto la responsabilità delle stesse p.a., in analoghi Centri d'identificazione e di espulsione, rispondenti ai requisiti previsti dalle norme vigenti;

le parti ricompariranno alla già fissata udienza del 19.3.2014 ai fini del merito della causa.

Si comunichi.

Bari, 3.1.2014.

Il Giudice

(Francesco Caso)

TRIBUNALE DI BARI
Depositario la Cancelleria

Oggi, 09 GEN 2014

Assistente Giudice
N. ANTONI

09.1.14 PEC

PROCUR. PARTI CON

DISPOSITIVO