Caso Diciotti: le Sezioni Unite della Corte di Cassazione riconoscono la responsabilitÃ del Governo e lo condannano al risarcimento del danno non patrimoniale (sofferenza morale)

Descrizione

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 76 del 6 marzo 2025) convalidano il recente percorso giurisprudenziale, in tema di danno non patrimoniale, ed in particolare del **danno morale** e dello specifico suo regime probatorio. La decisione ha per oggetto la nota vicenda del trattenimento di quasi duecento migranti sulla nave militare Diciotti nel dicembre 2018. Al di lÃ delle ricadute politiche (nellâ??infuocato odierno confronto sulla questione giustizia e dei complicati rapporti tra politica e magistratura), la decisione si apprezza per lâ??affermazione della **responsabilitÃ civile della condotta della P.A.** (in questo caso il Governo) allâ??origine della vicenda.

Le Sezioni Unite affermano infatti che: â??*perchÃ© un evento dannoso sia imputabile a responsabilitÃ della p.a., tale imputazione non potrÃ avvenire sulla base del mero dato obiettivo della **illegittimitÃ del provvedimento** amministrativo, richiedendo, invece, una piÃ¹ penetrante indagine in ordine alla valutazione della **colpa**, che, unitamente al **dolo**, costituisce **requisito essenziale della responsabilitÃ aquiliana**. La sussistenza di tale elemento sarÃ riferita non al funzionario agente, ma alla p.a. come apparato, e sarÃ configurabile qualora lâ??atto amministrativo sia stato adottato ed eseguito in **violazione delle regole di imparzialitÃ , correttezza e buona amministrazione alle quali deve ispirarsi lâ??esercizio della funzione amministrativa, e che il giudice ordinario ha il potere di valutare, in quanto limiti esterni alla discrezionalitÃ amministrativa**. Sia pure con riferimento non al singolo funzionario, ma alla p.a. come apparato, e quindi come unitÃ (quanto meno nei singoli settori), va valutata la colpa, nei termini sopradetti. Non si puÃ², dunque, in linea di principio, escludere la rilevanza dellâ??**errore scusabile** commesso dalla P.A.. Lâ??accento deve essere spostato sulla scusabilitÃ dellâ??errore nei casi singoli. E su questo versante non Ã¨ dubbio che lâ??errore nellâ??interpretazione della legge possa essere considerato, eccezionalmente, scusabile solo se riconducibile ad una oggettiva oscuritÃ (attestata, eventualmente, da persistenti contrasti interpretativi) della norma violata (Cass. n. 5361 del 1984) o altrimenti inevitabile a stregua delle*

*indicazioni fornite dalla Corte costituzionale (sent. n. 364 del 1988 e altre), operando, in ogni altro caso, la regola della inescusabilitÃ dellâ??error iuris (Cass. n. 12839 del 1992; n. 2762 del 1978). Elemento essenziale per la sussistenza dellâ??errore scusabile Ã¨, quindi, lâ??**inevitabilitÃ dello stesso**, determinata da cause oggettive, estranee allâ??agente, che finisce per escludere la colpevolezza, intesa quale forma di qualificazione dellâ??azione soggettiva nelle fattispecie di responsabilitÃ . Lâ??errore scusabile rende, pertanto, inesigibile una diversa condotta, dando rilievo sia pure nellâ??ambito del solo elemento psicologico, alla cosiddetta inesigibilitÃ , che pur avendo una natura oggettiva e non essendo prevista nel nostro ordinamento, ma in quello tedesco, trova, nellâ??ambito della rilevanza dellâ??elemento psicologico, un primo riconoscimento nella sentenza n. 364 del 1988 della Corte costituzionale in tema di errore inevitabile su legge penale. Trattandosi di valutazione della scusabilitÃ dellâ??errore, essa non puÃ² che essere effettuata ex ante, cioÃ¨ ponendosi nella stessa posizione in cui si trovava il soggetto agente, allorchÃ© incorse in errore.*
Lâ??accertamento dellâ??esistenza dellâ??errore scusabile, costituendo un accertamento fattuale, rientra nella competenza esclusiva del giudice di merito ed Ã¨ incensurabile in Cassazione, se adeguatamente motivato
*(Cass. n. 2424 del 2004) Tale valutazione tanto piÃ¹ deve essere rigorosa ove si tratti come nella specie di condotte lesive di diritti inviolabili della persona, presidiate da norme di rango superprimario e di diritto internazionale*â??.

Su tale piano il Collegio ritiene che*: â??la valutazione della Corte di merito del tutto inadeguata e contraddittoria, tanto da potersi dire meramente apparente. Il riferimento alla Â«complessitÃ e non univocitÃ della normativa di riferimentoÂ» e alla Â«indeterminatezza normativa, oltre che fattuale, in ordine al riparto delle competenze nellâ??ambito della generale attivitÃ SAR nel MediterraneoÂ» si appalesa giustificazione, da un lato,*
intrinsecamente debole, dal momento che il quadro delle norme convenzionali di riferimento, come sopra riassunto, appare al contrario sufficientemente chiaro, in particolare nellâ??evidenziare le responsabilitÃ
dello Â«Stato di primo contattoÂ» anche in caso di rifiuto dello Stato competente secondo la zona SAR, come peraltro contraddittoriamente rimarcato anche nella sentenza impugnata. In ogni caso, esso si rivela non esaustivo in relazione alla diversa prospettiva di riferimento, rappresentata alle norme, costituzionali e
*sovranazionali, a **tutela del fondamentale diritto della libertÃ personale**. In altra parte della motivazione (pag. 7), sebbene ad altri fini discorsivi (sindacabilitÃ della condotta in quanto atto amministrativo, non politico), la Corte capitolina osserva -correttamente- che Â«la condotta del Ministero dellâ??Interno, nella persona del ministro p.t, ha inciso direttamente e immediatamente sulla sfera giuridica dei ricorrenti comportando la lesione di diritti fondamentali, costituzionalmente tutelatiÂ» e che Â«il potere in concreto esercitato, ancorchÃ© ampiamente discrezionale, Ã¨ sottoposto a vincoli normativi (anche sotto il profilo procedimentale) a fronte dei quali vengono in rilievo situazioni giuridiche individuali in astratto meritevoli di tutela giurisdizionaleÂ». Afferma inoltre che Â«la procedura per la designazione del POS â?? di competenza del Dipartimento delle LibertÃ Civili e per lâ??Immigrazione, che costituisce articolazione del Ministero dellâ??Interno Ã¨ un atto amministrativo endoprocedimentale vincolato nellâ??an e discrezionale nel quomodo, inerente allâ??individuazione del punto di sbarco piÃ¹ opportuno sul territorio nazionale. In tale scelta intervengono valutazioni tecniche in ordine al luogo in ragione al numero di migranti da*

assistere, al sesso, alle condizioni psicofisiche, alla necessitÃ di garantire una struttura di accoglienza e alle cure mediche appropriate dopo lo sbarco. Le valutazioni politiche connesse al controllo dei flussi migratori â?? che, nel caso di specie, si sono sostanziate nel differimento dello sbarco al fine di attendere la definizione in sede europea sul â??caso Diciottiâ?• â?? sono da ritenersi estranee alla menzionata procedura amministrativaÂ». Ebbene, tali corrette considerazioni risultano contraddittoriamente neglette al momento di passare al vaglio dei presupposti della dedotta responsabilitÃ da illecito aquiliano. Ã? frutto di una erronea impostazione qualificatoria lâ??affermazione che le norme internazionali non fondano un diritto allo sbarco, atteso che non si trattava di valutare se tali norme fondassero oppure no un tale diritto, quanto al contrario di valutare se, con quali presupposti e in che limiti tali norme autorizzassero il trattenimento dei migranti a bordo della unitÃ dellâ??amministrazione statale che li aveva soccorsi. Come evidenziato in sentenza ciÃ² che si deduce a fondamento della domanda Ã¨ la lesione del diritto (Â«inviolabileÂ») alla libertÃ personale ex art. 13 Cost., cagionata a causa dellâ??illegittimo trattenimento a bordo della nave â??U. Diciottiâ?•; gli appellanti lamentano di essere stati trattenuti dapprima sulla nave militare italiana (dal 16 al 20 agosto 2018) nonchÃ© successivamente nel porto di Catania (dal 20 al 25 agosto) senza autorizzazione allo sbarco, chiedendo conseguentemente il risarcimento dei danni patiti. In questa diversa prospettiva appare evidente che non puÃ² risultare sufficiente ragione di scriminazione della condotta, sotto il profilo della colpa, lâ??incertezza normativa in ordine alla individuazione dello Stato competente, nÃ© la pure consentita ***flessibilitÃ sulle determinazioni da adottare*** *al momento di individuare il POS e autorizzare allo sbarco, non potendo tale flessibilitÃ comunque risultare esente da ragionevoli limiti temporali senza altrimenti tradursi di fatto in una* ***misura restrittiva della libertÃ personale, intollerabile per lâ??ordinamento costituzionale e sovranazionale****. Ã? la stessa Corte di merito a evidenziare che se da un lato le linee guida IMO (International Maritime Organization) del 2004 (che regolano la questione dello sbarco a seguito di operazioni di soccorso marittimo), al par. 2.6 Â«attribuiscono al Governo responsabile la flessibilitÃ necessaria per affrontare ogni situazione caso per casoÂ», dallâ??altro, al par. 2.5, stabiliscono che Â«in every case a place of safety is provided within a reasonable timeÂ», facendo espresso riferimento al fatto che* ***la procedura deve necessariamente essere conclusa entro un termine ragionevole***â??.

Le Sezioni Unite ritengono che, proprio sotto tale profilo: â??*la valutazione di merito appare monca, non avendo la Corte territoriale in alcun modo valutato se, al netto della discrezionalitÃ attribuita alla P.A. e della flessibilitÃ delle procedure di sbarco, potesse considerarsi comunque ragionevole il forzato trattenimento a bordo della nave (dapprima per effetto del mancato consenso allâ??attracco in un porto italiano e quindi per il mancato consenso allo sbarco, una volta attraccata la nave al porto di Catania) protratto per dieci giorni, anche in considerazione delle condizioni logistiche legate alle caratteristiche della nave stessa, al numero degli occupanti, alle condizioni di salute degli stessi, alle fasi pregresse della loro drammatica esperienza, alle condizioni climatiche. Non possono non considerarsi pienamente valide e pertinenti anche nello scrutinio del caso in esame le considerazioni di Corte Cost. n. 105 del 2021, lÃ dove si stigmatizza â?? sebbene nella diversa ma contigua ipotesi del trattenimento illegittimo â?? Â«* ***quella mortificazione della dignitÃ dellâ??uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico allâ??altrui potere e che Ã¨ indice sicuro dellâ??attinenza della misura alla sfera della libertÃ personale. NÃ© potrebbe dirsi che le garanzie dellâ??articolo***

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 puÃ² risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertÃ personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunitÃ politica, ma in quanto esseri umaniâ??.

Sempre, sotto il profilo della colpa attribuibile allâ??amministrazione come apparato, la sentenza procede a valutare, rilevandone la mancanza nella decisione di merito: â??*se potesse considerarsi oppure no ascrivibile a* ***criteri di normale prudenza e diligenza****, specie in considerazione della natura dei diritti in gioco, il convincimento della tollerabilitÃ di un tale prolungamento del trattenimento dei migranti soccorsi a bordo della nave. Non puÃ² condurre a diversa conclusione il fatto che, nel caso della nave Diciotti, con un voto del 20 marzo 1989, il Senato della Repubblica abbia negato lâ??autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro dellâ??Interno (Sen. Matteo Salvini) richiesta dal Tribunale dei Ministri di Catania per il reato di sequestro di persona pluriaggravato (art. 605, commi primo, secondo, n. 2, e terzo, c.p.), segnatamente Â«per avere, nella sua qualitÃ di Ministro dellâ??Interno, abusando dei suoi poteri, privato della libertÃ personale 177 migranti di varie nazionalitÃ giunti al porto di Catania a bordo dellâ??unitÃ navale di soccorso U. Diciotti della Guardia Costiera Italiana alle 23:49 del 20 agosto 2018 [â?¦]. Fatto aggravato dallâ??essere stato commesso da un pubblico ufficiale e con abusato dei poteri inerenti alle funzioni esercitate, nonchÃ© per essere stato commesso anche in danno di soggetti minori di etÃ Â». La Corte dâ??appello ha giÃ escluso la rilevanza di tale delibera ai fini della decisione sulla pretesa risarcitoria, poi comunque respinta, come detto, per altri motivi. Tale affermazione non Ã¨ investita da specifica censura da parte dei ricorrenti incidentali, ma nondimeno la questione va affrontata anche in questa sede dovendosi escludere che sul punto, data la pronuncia di rigetto, possa dirsi formato giudicato interno. Non appare condivisibile sul punto la motivazione addotta dalla Corte territoriale, basata sul rilievo che, nella specie, Â«non Ã¨ tanto in contestazione il personale operato del Ministro â?¦ quanto la condotta complessivamente imputabile alle AutoritÃ italiane della quale, in virtÃ¹ del rapporto di immedesimazione organica, Ã¨ chiamato a rispondere anche il Ministero dellâ??InternoÂ».*
La corretta impostazione della questione esige invero che ci si interroghi sulla natura giuridica del diniego di autorizzazione a procedere e in particolare se la insindacabilitÃ della condotta che esso determina sul piano penale si riverberi anche sulla configurabilitÃ dellâ??illecito civile, nel senso di escluderla. In tale secondo caso, infatti, non residuerebbe spazio per separare la responsabilitÃ civile del Ministro da quella dellâ??amministrazione come apparato, posto che Ã¨ dalla decisione del primo di negare il POS e lâ??autorizzazione allo sbarco che Ã¨ derivato il trattenimento a bordo della nave costiera indicato come lesivo della libertÃ personale.
Ebbene, lâ??indagine al riguardo deve muovere dalla considerazione che la legge cost. n. 1 del 1989 Ã¨ evidentemente diretta a garantire la funzione governativa attribuendo al Parlamento il potere di sottrarre alla giurisdizione penale ordinaria determinate condotte nei casi previsti dallâ??art. 9, comma 3 (Â«interesse dello Stato costituzionalmente rilevanteÂ» o Â«perseguimento di un preminente interesse pubblico nellâ??esercizio della funzione di GovernoÂ»). Lâ??autorizzazione della camera di appartenenza,

secondo le norme stabilite con legge costituzionale, Ã¨ prevista dallâ??art. 96 Cost., come modificato dallâ??art. 1 l. cost. cit., solo per i Â«reatiÂ» commessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri nellâ??esercizio delle loro funzioni, anche se cessati dalla carica. Le norme di dettaglio regolano la procedura in una prospettiva esclusivamente penalistica. Ã? vero che, come Ã¨ stato obiettato in dottrina, una interpretazione della norma costituzionale che riconosca allâ??Â«insindacabileÂ» voto parlamentare ricognitivo di un Â«interesse costituzionalmente rilevanteÂ» o del Â«preminente interesse pubblico nellâ??esercizio della funzione di governoÂ» rilevanza impeditiva rispetto alla sola giurisdizione penale escludendo invece ogni rilievo sul piano civilistico potrebbe apparire non conforme a razionalitÃ del sistema. Nondimeno, il rilievo riflesso che il diniego dellâ??autorizzazione puÃ² piegare sul piano civilistico non puÃ² che declinarsi sul piano della valutazione della ingiustizia del danno (fondamento della responsabilitÃ aquiliana ex art. 2043 cod. civ.) secondo un ***criterio di bilanciamento tra gli opposti interessi (quello dellâ??interesse pubblico sottostante alla condotta e quello individuale che ne risulta leso) ed Ã¨ dunque comunque destinata ad annullarsi ove la lesione attinga, come nella specie, diritti della persona inviolabili e come tali non comprimibili nÃ© suscettibili di minorata tutela di compromesso. Se principio cardine di uno Stato costituzionale di diritto Ã¨ la giustiziabilitÃ di ogni atto lesivo dei diritti fondamentali della persona, ancorchÃ© posto in essere dal Governo e motivato da ragioni politiche, la sottrazione dellâ??agire politico a tale sindacato â?? pur prevista, in presenza di determinati presupposti, da norma costituzionale â?? non puÃ² che costituirne lâ??eccezione, come tale soggetta a interpretazione tassativa e riferibile, dunque, solo alla responsabilitÃ penale***.

Le Sezioni Unite riconoscono poi la sussistenza del **danno non patrimoniale** reclamato dai migranti. A tale proposito rilevano che: â??*secondo pluridecennale ed ormai pacifica acquisizione (v. Cass. Sez. U. 11/01/2008, nn. 576, 582, 581, 582, 584; Id. 11/11/2008, nn. 26972 â?? 26975; ma v. giÃ Cass. 15/10/1999, n. 11629 e, in seguito, Cass. 21/07/2011, n. 15991; v. anche Corte cost. 27 ottobre 1994, n. 372), ad essere risarcibile non Ã¨ la lesione dellâ??interesse giuridicamente protetto (****danno-evento*** *o evento di danno) ma il* ***danno-conseguenza****, vale a dire i pregiudizi derivanti secondo nesso di causalitÃ giuridica (artt. 1223 e 2056 cod. civ.) dalla lesione stessa, da allegare e provare da parte del danneggiato. Nel caso del danno non patrimoniale da lesione dei diritti inviolabili della persona quel che rileva ai fini risarcitori non Ã¨ la lesione in sÃ© del diritto ma le* ***conseguenze pregiudizievoli che ne derivano, nella Â«doppia dimensione del danno relazionale/proiezione esterna dellâ??essere, e del danno morale/interiorizzazione intimistica della sofferenzaÂ»*** *(Cass. 17/01/2018, n. 901). Ã? anche vero perÃ² che tale prova ben puÃ² essere offerta anche a mezzo di* ***presunzioni*** *gravi, precise e concordanti. In particolare, in ipotesi, quale quella di specie, di restrizione della libertÃ personale, i margini di un ragionamento probatorio di tipo presuntivo, ferma restando la non predicabilitÃ di un danno in re ipsa, risultano particolarmente forti, tanto piÃ¹ per una vicenda dai contorni fattuali chiari come quelli di cui si tratta. CiÃ² tanto piÃ¹ ove si consideri* ***la dimensione eminentemente soggettiva e interiore del pregiudizio che si tratta di risarcire (danno morale), allâ??esistenza del quale non corrisponde sempre una fenomenologia suscettibile di percezione immediata e, quindi, di conoscenza ad opera delle parti contrapposte al danneggiato. In tali casi ad un puntuale onere di allegazione â?? la cui latitudine riflette la complessitÃ e multiformitÃ delle concrete alterazioni in cui puÃ² esteriorizzarsi il danno non patrimoniale che, a sua volta, deriva dallâ??ampiezza contenutistica dei diritti della persona investiti dalla lesione ingiusta â?? non corrisponde, pertanto, un onere probatorio***

***parimenti ampio**. Come Ã¨ stato condivisibilmente rimarcato (v. in motivazione Cass. 10/11/2020, n. 25164), Â«esiste, difatti, nel territorio della prova dei fatti allegati, un **ragionamento probatorio di tipo presuntivo**, in forza del quale al giudice Ã¨ consentito di riconoscere come esistente un certo pregiudizio in tutti i casi in cui si verifichi una determinata lesione â?? sovente ricorrendosi, a tal fine, alla categoria del fatto notorio per indicare il presupposto di tale ragionamento inferenziale, mentre il riferimento piÃ¹ corretto ha riferimento alle massime di esperienza (i fatti notori essendo circostanze storiche concrete ed inoppugnabili, non soggette a prova e pertanto sottratte allâ??onere di allegazione). La **massima di esperienza**, difatti, non opera sul terreno dellâ??accadimento storico, ma su quello della valutazione dei fatti, Ã¨ regola di giudizio basata su leggi naturali, statistiche, di scienza o di esperienza, comunemente accettate in un determinato contesto storico-ambientale, la cui utilizzazione nel ragionamento probatorio, e la cui conseguente applicazione, risultano doverose per il giudice, ravvisandosi, in difetto, illogicitÃ della motivazione, volta che la massima di esperienza puÃ² da sola essere sufficiente a fondare il convincimento dellâ??organo giudicante. Tanto premesso, **non solo non si ravvisano ostacoli sistematici al ricorso al ragionamento probatorio fondato sulla massima di esperienza specie nella materia del danno non patrimoniale, e segnatamente in tema di danno morale, ma tale strumento di giudizio consente di evitare che la parte si veda costretta, nellâ??impossibilitÃ di provare il pregiudizio dellâ??essere, ovvero della condizione di afflizione fisica e psicologica in cui si Ã¨ venuta a trovare in seguito alla lesione subita, ad articolare estenuanti capitoli di prova relativi al significativo mutamento di stati dâ??animo interiori da cui possa inferirsi la dimostrazione del pregiudizio patito**Â». Lâ??affermazione della Corte circa la mancanza di allegazione e prova del danno, non dando conto di tali margini di valutazione, appare pertanto applicare un paradigma in contrasto da quello dettato dal ricordato principioâ?•.*

Categoria

1. Focus giuridico
2. News

Data di creazione
08 Mar 2025