



Occupazioni abusive di immobili e  
responsabilità dello Stato tra Corte  
Europea dei Diritti dell'Uomo,  
Cassazione e Decreto sicurezza urbana

Di Giuseppina Mari

RISE

NUMERO 1 | 2019

POLITICHE COMUNITARIE

## Di Giuseppina Mari

(Prof. associato di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Napoli Federico II)

### I. Premessa

Alcune recenti pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e di giudici nazionali ripropongono, con nuovi argomenti, l'urgenza di fornire soluzioni ad una delle principali problematiche che affliggono i grandi centri urbani italiani, rappresentata dall'occupazione abusiva di immobili. Si tratta di una problematica connessa alla difficoltà di porre in essere politiche territoriali, urbanistiche e sociali, finalizzate alla riqualificazione delle aree periferiche e alla riduzione dei fattori di marginalità sociale.

Le occupazioni arbitrarie hanno costituito anche oggetto – sotto il profilo della prevenzione e della repressione ove in atto – della disciplina dettata dal d.l n. 14/2017, convertito, con modificazioni, nella l. n. 48/2017, e recentemente modificato dal legislatore.

Le novità giurisprudenziali e legislative rendono opportuna un'analisi sia delle conseguenze che il ritardo negli sgomberi determina sotto il profilo della responsabilità dello Stato per illecita compromissione dei diritti fondamentali di proprietà e di iniziativa economica, sia della idoneità della disciplina recentemente introdotta dal legislatore a farvi fronte.

### 2. Occupazioni abusive di immobili e Corte di Strasburgo

Con una recente sentenza (decisione 13 dicembre 2018, n. 67944/13) la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ravvisato la violazione dell'art. 6 § 1 CEDU (*"Diritto a un equo processo"*)<sup>1</sup> e dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (*"Protezione della proprietà"*)<sup>2</sup> in una fattispecie di mancata esecuzione da parte delle compe-

<sup>1</sup> L'art. 6 CEDU recita, per la parte rilevante ai nostri fini, che: *"Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente ... ed entro un termine ragionevole da un tribunale ... il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile"*.

<sup>2</sup> L'art. 1 Prot. n. 1 CEDU sancisce che: *"Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale."*

*Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende"*.

tenti autorità statali di una decisione dell'autorità giudiziaria che aveva ordinato lo sgombero di locali di proprietà privata occupati abusivamente.

Nel dettaglio, la società proprietaria di un immobile situato a Roma ed occupato con la forza nel 2012 da un centinaio di persone, aveva ottenuto nel 2013, a seguito di ripetute denunce, l'emissione, da parte del giudice per le indagini preliminari, di un decreto di sequestro preventivo, stante l'ipotezzabilità del reato di occupazione abusiva di immobile di cui all'art. 633 c.p. e la sussistenza di un rischio di degrado dell'edificio e di un pregiudizio rilevante per la parte lesa. Nel 2014 la Digos (Divisioni Investigazioni Generali e Operazioni speciali) aveva presentato al Procuratore della Repubblica una relazione sulla situazione dell'immobile, rappresentando i numerosi episodi di occupazioni abusive di immobili verificatesi a Roma, organizzate da vari movimenti di difesa del diritto alla casa, e la conseguente necessità di pianificare gli sgomberi al fine di preservare l'ordine pubblico e garantire l'assistenza necessaria alle persone coinvolte. Nella medesima relazione era altresì illustrata la situazione economica di Roma Capitale, tale da non consentire di fare fronte ai necessari interventi di assistenza alloggiativa ai soggetti occupanti lo stabile aventi diritto.

A fronte della persistente inerzia delle autorità competenti nel dare attuazione al provvedimento cautelare di sequestro, la società proprietaria tentava di intraprendere la strada sia della tutela giurisdizionale civile (a tale scopo chiedendo, con esito però negativo, alla Procura della Repubblica di Roma di essere autorizzata ad accedere ai dati dei soggetti coinvolti nell'occupazione, necessari per la corretta instaurazione del contraddittorio), sia della tutela giurisdizionale amministrativa (tramite un ricorso al T.A.R. Lazio diretto ad accertare l'inerzia dell'amministrazione con conseguente condanna ad eseguire la decisione del 2013). In risposta la Prefettura di Roma si limitava ad evidenziare, nel giugno del 2015, la necessità di ottenere la previa garanzia da parte di Roma Capitale di soluzioni alternative di alloggio.

Invocando il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva e al rispetto del proprio diritto di proprietà, la società proponeva quindi ricorso alla Corte di Strasburgo.

La prima questione che la Corte Europea ha affrontato attiene alla ricevibilità del ricorso, sotto il profilo dell'esaurimento delle vie di ricorso messe a disposizione dal diritto interno<sup>3</sup>. Dopo aver premesso: che “l'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne, previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione, riguarda le vie di ricorso che siano accessibili al ricorrente e che possono porre rimedio alla situazione lamentata da quest'ultimo”; che questi ricorsi devono essere

<sup>3</sup> Come noto, l'art. 35 § 1 CEDU (“Condizioni di ricevibilità”) dispone che “La Corte non può essere adita se non dopo l'esaurimento delle vie di ricorso interne, come inteso secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti ed entro un periodo di sei mesi a partire dalla data della decisione interna definitiva”.

anche effettivi, vale a dire “esistere con un sufficiente grado di certezza, in pratica come in teoria”<sup>4</sup>; che, qualora sia stato utilizzato un rimedio giuridico “apparentemente effettivo e sufficiente”, non può il ricorrente essere accusato di non aver cercato di utilizzarne altri che erano disponibili, “ma che non presentavano maggiori possibilità di successo”<sup>5</sup>; la Corte ha respinto l'eccezione di irricevibilità evidenziando come, a seguito delle numerose denunce presentate dalla ricorrente (sfociate nell'emissione del provvedimento cautelare di sequestro) e stante l'impossibilità di agire efficacemente in sede giurisdizionale civile per il rifiuto dell'amministrazione di divulgare i dati identificativi degli occupanti, “l'obbligo di agire (gravasse) sulle autorità e non sulla ricorrente”.

Nel merito, in relazione alla violazione del citato art. 6 CEDU<sup>6</sup>, la giurisprudenza della Corte EDU ha ripetutamente chiarito<sup>7</sup> come il “diritto a un equo processo” comprenda, oltre al diritto di azione – inteso come possibilità di avere accesso a un giudice per la decisione di una controversia – e oltre al diritto a un processo che sia equo nella sua dinamica interna relativa alla parità delle parti e al rispetto del contraddittorio<sup>8</sup>, il diritto all'effettività delle forme di tutela conseguibili e quindi all'esecuzione delle “decisioni di giustizia”, considerato parte integrante (non eliminabile e non indebitamente ritardabile<sup>9</sup>) del proces-

<sup>4</sup> V. § 36 della sentenza. Il principio è ripreso da Corte EDU, *Sakik e altri c. Turchia*, 26 novembre 1997, § 53; Id., *Vernillo c. Francia*, 20 febbraio 1991, § 27; Id., *Johnston e altri c. Irlanda*, 18 dicembre 1986, § 45; Id., *Veysel Şahin c. Turchia*, n. 4631/05, § 21, 27 settembre 2011.

<sup>5</sup> La Corte EDU richiama a tale riguardo (nel § 31) il precedente Corte EDU, *Aquilina c. Malta*, n. 25642/94, 29 aprile 1999.

<sup>6</sup> Sull'art. 6 CEDU: M. Chiavario, *Art. 6*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, 155 ss.; C. Focarelli, *Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*, Padova, 2001; S. Mirate, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea di diritti dell'uomo. L'«altro» diritto europeo in Italia, Francia e Inghilterra*, Napoli, 2007; M. Allena, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, 2012. Sia consentito anche rinviare a G. Mari, *Giudice amministrativo ed effettività della tutela: l'evoluzione del rapporto tra cognizione e ottemperanza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 37 ss.

<sup>7</sup> Tali principi sono richiamati nella sentenza in commento al par. 46.

<sup>8</sup> In argomento M. Allena, *Art. 6 CEDU*, cit., 16 ss.

<sup>9</sup> Corte EDU, 28 luglio 1999, *Immobiliare Saffi v. Italia*. Cfr., in particolare Corte EDU, 15 giugno 2004, *Luntre e a. c. Moldavia*, dove viene chiarito che interpretare l'art. 6 come concernente esclusivamente l'accesso ad un tribunale e la condotta delle azioni giudiziarie porterebbe a situazioni incompatibili con il principio di legalità che gli Stati contraenti si sono impegnati a rispettare al momento della ratifica della Convenzione (par. 32). Nella sentenza CEDU in commento, al par. 47, si legge, quindi, che “se si può ammettere che gli Stati intervengano in un procedimento di esecuzione di una decisione giudiziaria, tale intervento non

so<sup>10</sup> senza la quale il diritto sarebbe “illusorio”<sup>11</sup>.

Se, dunque, spetta a ciascuno Stato contraente dotarsi di un “arsenale giuridico adeguato e sufficiente per assicurare il rispetto degli obblighi positivi posti a suo carico”, nel caso di specie ha integrato una violazione dell’art. 6 CEDU la mancata esecuzione protratta per anni del decreto di sequestro: le motivazioni di ordine sociale e i timori relativi al rischio di problemi di ordine pubblico, se possono giustificare delle difficoltà di esecuzione e un ritardo nello sgombero dei locali, non possono quindi giustificare – a giudizio della Corte europea – l’inerzia totale e prolungata delle autorità nazionali.

Quanto all’art. 1 Prot. n. 1 CEDU, è utile premettere che esso sancisce il diritto al pacifico godimento della proprietà e la garanzia che l’eventuale privazione del possesso debba avvenire nel rispetto delle regole normativamente fissate, quali principi sulla cui base interpretare lo stesso potere riconosciuto agli Stati contraenti di controllare l’uso della proprietà per la soddisfazione dell’interesse generale<sup>12</sup>.

Nel caso di specie, il rifiuto delle autorità di procedere allo sgombero dell’immobile non trova fondamento e legittimazione in una legge che, esprimendo una scelta di politica sociale ed economica, regolamenti l’uso dei beni ai sensi dell’art. 1 Prot. n. 1 citato, ma va esaminato alla luce del primo capoverso del primo comma dell’art. 1.

Tale capoverso, nel sancire il diritto al rispetto della proprietà, va interpretato nel senso che “l’esercizio reale ed effettivo” del diritto “non può dipendere unicamente dal dovere dello Stato di astenersi da qualsiasi ingerenza, e può esigere delle misure positive di tutela, in particolare laddove sussista un legame diretto tra le misure che un ricorrente potrebbe legittimamente attendersi dalle autorità e il godimento effettivo da parte di quest’ultimo dei suoi beni”<sup>13</sup> (par. 56 della sentenza).

Tali considerazioni hanno indotto la Corte europea a riscontrare la violazione anche dell’art. 1 Prot. n. 1 e, conse-

---

può avere come conseguenza quella di impedire, invalidare o ancora ritardare in maniera eccessiva l’esecuzione, e ancor meno di rimettere in discussione il merito di tale decisione (*Immobiliare Saffi c. Italia* [GC], n. 22774/93, §§ 63 e 66, CEDU 1999 V). Una sospensione dell’esecuzione di una decisione giudiziaria per il tempo strettamente necessario per trovare una soluzione soddisfacente ai problemi di ordine pubblico si può giustificare in circostanze eccezionali (*ibidem*, § 69)”.

<sup>10</sup> Corte EDU, 19 marzo 1997, *Hornsby v. Grecia*; Id., 18 novembre 2004, *Zazanis v. Grecia*.

<sup>11</sup> Corte EDU, 18 novembre 2004, *Zazanis v. Grecia*.

<sup>12</sup> Cfr. Corte EDU, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986; Id., *I Monasteri Santi c. Grecia*, 9 dicembre 1994; nonché le note sentenze in tema di accessione invertita e occupazione usurpativa Corte EDU, 30 maggio 2000 in causa 24638/94, *Carbonara e Ventura c. Italia*, e Id., 30 maggio 2000 in causa 31524/96, *Belvedere Alberghiera S.r.l. c. Italia*.

<sup>13</sup> V. § 56 della sentenza. La Corte richiama il precedente Corte EDU, 30 novembre 2004, *Öneryildiz c. Turchia*.

guentemente, a condannare lo Stato italiano ad una equa riparazione.

### 3. Occupazioni abusive di immobili e giurisprudenza nazionale

La condanna pronunciata dalla Corte europea trova significativi riscontri anche nella più recente giurisprudenza nazionale.

Più o meno coeva alla ricordata pronuncia europea è infatti la sentenza - Sez. III, 4 ottobre 2018, n. 24198 – con cui la Corte di Cassazione ha cassato una sentenza della Corte di appello di Firenze<sup>14</sup> che non aveva ravvisato una condotta colposa della p.A. nella “scelta attendista” per l’esecuzione dello sgombero di un immobile sottoposto a sequestro preventivo giustificata dall’esigenza di evitare disordini e tutelare l’ordine pubblico.

La Suprema Corte, con considerazioni assimilabili a quelle svolte dal Giudice europeo, ha ravvisato nella specie una condotta illecita, con conseguente responsabilità statale ex art. 2043 c.c. e condanna al risarcimento del danno patito dalla società proprietaria.

Il principio di diritto affermato è il seguente: “la <sessiondata/> discrezionalità della p.A. non può mai spingersi, se non stravolgendo ogni fondamento dello Stato di diritto, a stabilire se dare o non dare esecuzione a un provvedimento dell’autorità giudiziaria, a maggior ragione quando questo abbia ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU, come nel caso del diritto di proprietà, tutelato dall’art. 41 Cost. e dall’art. 6 CEDU e dall’art. 1 del Primo Protocollo addizionale CEDU”. Pertanto, va qualificata come “colposa la condotta dell’Amministrazione dell’Interno che, a fronte dell’ordine di sgombero di un immobile abusivamente occupato vi aut clam, trascuri per sei anni di dare attuazione al provvedimento di sequestro con contestuale ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica”.

Così decidendo, la Cassazione ha avallato l’indirizzo giurisprudenziale recentemente seguito da alcuni giudici di merito chiamati a pronunciarsi su fattispecie di mancata esecuzione di sequestri preventivi del g.i.p.<sup>15</sup> Il fatto illecito contestato nelle analoghe fattispecie è di natura omisiva, gravando sull’Amministrazione statale l’obbligo non solo di impedire ex ante l’altrui illecito (l’occupazione), ma anche quello di adottare, entro un lasso di tempo ragionevole, le misure necessarie per porre fine all’illecito – di natura permanente - nel caso esso si verifichi.

Nel dettaglio, la Corte di Cassazione, richiamando un ri-

<sup>14</sup> Corte App. Firenze, 24 ottobre 2016, n. 1372.

<sup>15</sup> Trib. civ. Roma, 14 novembre 2017, n. 21347; Id., 4 luglio 2018, n. 13719.



Fonte: 123rf [https://de.123rf.com/photo\\_24675866\\_warschau-polen-montag-11-november-2013-die-polizei-steht-auf-zerst%C3%B6rt-skorupki-stra%C3%9Fen-w%C3%A4hrend-polnischen-u.html](https://de.123rf.com/photo_24675866_warschau-polen-montag-11-november-2013-die-polizei-steht-auf-zerst%C3%B6rt-skorupki-stra%C3%9Fen-w%C3%A4hrend-polnischen-u.html) - foto di Jakub Siemiączko

salente precedente<sup>16</sup>, ha ricordato che l'autorità amministrativa, richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione di una pronuncia giurisdizionale di condanna o del comando contenuto in un titolo esecutivo, “*non è chiamata ad esercitare una potestà amministrativa, bensì a prestare i mezzi per l'attuazione in concreto della sanzione, ossia a prestare un servizio che consente di realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione, che è dato dalla realizzazione contro l'inadempiente*”.

Da ciò è stato tratto il corollario che l'eventuale impossibilità di adempiere deve essere valutata con un rigore particolare, potendo essere riconosciuto all'autorità di polizia esclusivamente un margine di discrezionalità tecnica nella scelta del momento concreto in cui prestare la propria assistenza<sup>17</sup>.

La Suprema Corte ha quindi evidenziato come le enunciate conclusioni siano le uniche compatibili con la riserva della funzione giurisdizionale, di cui all'art. 102, comma I, Cost. (implicante l'insindacabilità nell'an del comando giurisdizionale), e col principio di buona amministrazione

di cui all'art. 97, comma I, Cost. e come esse trovino conferma nella giurisprudenza sovranazionale per la quale l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali costituisce – come ricordato in precedenza – un corollario ineludibile del diritto di accesso ad un Tribunale sancito dall'art. 6 CEDU.

Negare l'assistenza della forza pubblica per la realizzazione coattiva di un diritto giudizialmente riconosciuto – si legge nella sentenza – “*integra, nello stato di diritto, una situazione addirittura paradossale, essendo inconcepibile che l'ordinamento per un verso contempra, imponendo al privato di avvalersene per poter realizzare il proprio interesse secundum ius<sup>18</sup>, gli strumenti necessari alla tutela della sua posizione giuridica soggettiva (il processo, gli organi preposti a consentirne lo svolgimento, l'efficacia esecutiva del titolo che ne costituisce l'esito) e, per altro verso, non faccia in modo che l'interesse del singolo sia coattivamente soddisfatto in sede esecutiva con la forza che solo lo Stato è autorizzato a dispiegare; ovviamente predisponendo mezzi adeguati alla bisogna*”.

<sup>16</sup> Cass., Sez. II, 1 agosto 1962, n. 2299; in termini, successivamente, Cass., Sez. III, 26 febbraio 2004, n. 3873 in un caso di mancata concessione della forza pubblica per l'esecuzione di uno sfratto ordinato dal giudice civile.

<sup>17</sup> Cass., Sez. un., 26 maggio 1998 n. 5233, in *Giust. civ. Mass.*, 1998, I 140. La natura “strumentale e ausiliaria” dell'assistenza della forza pubblica all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali è stata affermata anche da Corte cost., 24 luglio 1998 n. 321, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1998, 1295.

<sup>18</sup> La regola, notoriamente, è che il privato debba ricorrere a forme giurisdizionali di tutela, potendo altrimenti anche configurarsi il reato di esercizio arbitrario delle proprie ragioni (artt. 392-393 c.p.). Cfr., ex multis, Cass. pen., Sez. VI, 14 novembre 2017, n. 3348. “*L'intermediazione dell'autorità giudiziaria, a fronte delle modalità, incidenti negativamente sulla libertà altrui, che si rendono necessarie per la liberazione forzosa dell'immobile, costituisce un ineludibile strumento di garanzia di tali libertà*”: Trib. Roma, Sez. II, 14 novembre 2017, n. 21347.

In conclusione: “(a) l'apprestamento della forza pubblica da parte della p.a. è “doveroso”; (b) se ardisce sindacarne l'opportunità, la p.a. tiene una condotta illecita; (c) il primo criterio cui deve ispirarsi la p.a. è la legalità, e legalità non v'è quando si tolleri l'altrui sopruso, dal momento che chi accetta l'illegalità, la avalla; (d) la mancanza di mezzi aggrava, invece che scusare, la p.a. che non garantisca l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali”.

Vengono poi dalla Cassazione considerate irrilevanti, al fine di escludere la responsabilità statale, le – pur considerevoli – ragioni sottese al ritardo: “la politica di welfare per garantire il diritto ad una casa non può compiersi a spese dei privati cittadini, i quali già sostengono un non lieve carico tributario - in specie, sugli immobili per alimentare, attraverso la fiscalità generale, la spesa per lo stato sociale. Se l'amministrazione intenda dare alloggio a chi non l'abbia, la via legale è l'edificazione di alloggi o l'espropriazione di private dimore secondo la legge e pagando il giusto indennizzo...”.

La mancata esecuzione del sequestro preventivo, del resto, non può essere giustificata neanche invocando la funzione sociale o i fini sociali che gli artt. 41 e 42 Cost. menzionano come idonei a conformare, rispettivamente, la libertà di iniziativa economica privata e il diritto di proprietà: si tratta, infatti, di limiti che esprimono finalità sociali perseguibili con norme primarie di natura generale<sup>19</sup>; in assenza di queste, non possono integrare circostanze scriminanti condotte illecite civilmente o penalmente rilevanti (come anche rilevato, in riferimento all'art. I Prot. n. I CEDU, dalla Corte di Strasburgo).

Relativamente alla individuazione del soggetto responsabile, è utile richiamare le argomentazioni svolte dal Tribunale civile di Roma, nella sentenza 4 luglio 2018 n. 13719 (concernente l'ex stabilimento Fiorucci). La vicenda ha ad oggetto un compendio immobiliare acquistato da una società nell'ambito di un programma di riqualificazione delle periferie cittadine, ma occupato arbitrariamente nel 2009, con conseguente impossibilità di dare effettivo avvio al progetto imprenditoriale di recupero e valorizzazione (il cui iter amministrativo era invece completato). Il Tribunale civile, adito per la tutela risarcitoria del diritto di proprietà e di iniziativa economica privata, ha preliminarmente escluso la legittimazione passiva di Roma capitale e della Regione Lazio sul rilievo che, ferme restando le specifiche attribuzioni degli enti territoriali in tema di edilizia residenziale pubblica e di contrasto alle emergenze abitative e del disagio sociale, la controversia verte specificatamente sulla carente attività di prevenzione e di repressione delle occupazioni abusive (a prescindere dalla qualità delle politiche abitative ed assistenziali, i cui risultati non si pongono in diretto rapporto causale con l'illecito lamentato)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Come rilevato da Trib. civ. Roma, Sez. II, 4 luglio 2018, n. 13719.

<sup>20</sup> A pag. 6 della citata sentenza del Trib. civ. Roma n. 13719 del 2018 si legge che “Il complessivo agire politico amministrativo degli Enti locali certamente esercita una qualche influenza sul generale

La legittimazione passiva è stata dunque ravvisata in capo allo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, e del Ministro dell'Interno: quanto al primo, in ragione della mancata garanzia di effettività dei rimedi previsti a tutela di situazioni giuridiche soggettive tutelate anche dall'ordinamento europeo (il che richiama il diritto ad un ricorso effettivo di cui all'art. 6 CEDU come interpretato dalla Corte europea); quanto al secondo, in ragione delle attribuite funzioni di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica (artt. 14 d.lgs. n. 300/1999<sup>21</sup> e I, commi 1 e 2, l. n. 121/1981<sup>22</sup>), da intendere – sulla base dell'art. 159, comma 2, d.lgs. 112/1998 – , rispettivamente, come “il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale”, e come “sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”.

A fronte della condotta illecita di occupazione abusiva di un immobile privato altrui, l'ordinamento giuridico mette infatti a disposizione del soggetto leso strumenti di natura giurisdizionale, di carattere sia civile che penale (in ragione della particolare offensività della condotta, la fattispecie è prevista anche quale illecito penale dall'art. 633 c.p. e, nel caso in cui autori siano più di dieci, il reato è perseguibile d'ufficio per il particolare allarme sociale che determina).

La possibilità per la parte proprietaria di adire il giudice civile per la tutela del diritto di proprietà (con azione di rivendicazione ex art. 948 c.c. o azione di reintegra nel possesso ex art. 1168 c.c.) è peraltro più teorica che pratica, stante l'obiettivo difficoltà di individuare, in caso di azioni di massa, tutti gli autori delle condotte illecite nei confronti dei quali integrare il contraddittorio. Ciò spiega perché la tutela cautelare penale si rilevi nella pratica più efficace e tempestiva rispetto al procedimento civile volto all'ottenimento di un titolo giudiziario esecutivo.

Peraltro, il Tribunale civile di Roma ha chiarito che, anche ammessa la possibilità di instaurare un contraddittorio con gli occupanti in sede civile ed ottenere in tale sede una sentenza o un'ordinanza di rilascio o di reintegra nel possesso, resta comunque il problema della relativa esecuzione coattiva: l'ordine di sgombero, in caso di man-

*svolgersi degli eventi in esame ma il tutto non nel diretto rapporto di causa-effetto che risulta l'unico giuridicamente rilevante”.*

<sup>21</sup> L'art. 14 d.lgs. n. 300/1999 (“Riforma dell'organizzazione del Governo”) reca le attribuzioni del Ministero dell'Interno, comprendendovi, in particolare, “le funzioni e i compiti di spettanza statale nelle seguenti aree funzionali: ... b) tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia ...”.

<sup>22</sup> La l. n. 121/1981 (“Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza”) all'art. I (“Attribuzioni del Ministro dell'Interno”) dispone che “1. Il Ministro dell'interno è responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è autorità nazionale di pubblica sicurezza. Ha l'alta direzione dei servizi di ordine e sicurezza pubblica e coordina in materia i compiti e le attività delle forze di polizia. 2. Il Ministro dell'interno adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”.

cata spontanea ottemperanza, richiede in ogni caso - sia esso contenuto in un provvedimento giurisdizionale civile o penale o amministrativo - un adeguato impiego della Forza pubblica.

Come noto, l'esercizio della forza pubblica è sottoposto alle direttive dell'autorità giudiziaria, in base a quanto previsto anche dall'art. 109 Cost.<sup>23</sup>. Disposto il sequestro preventivo (ai sensi dell'art. 321 c.p.p.), le Forze di polizia - amministrativamente riconducibili al Ministero dell'Interno per le ragioni poc'anzi illustrate - sono dunque vincolate ad intervenire anche nell'interesse del singolo proprietario dell'immobile, in capo al quale è riconoscibile una pretesa giuridicamente tutelata a non essere ulteriormente pregiudicato dalla commissione del reato a seguito della valutazione positiva operata dall'autorità giudiziaria dell'opportunità di sottoporre a sequestro l'immobile per evitare che la libera disponibilità di esso da parte dei rei aggravati o protragga le conseguenze dannose o pericolose del reato.

#### 4. La disciplina recata dal Decreto sicurezza urbana

L'entità del fenomeno delle occupazioni arbitrarie di immobili è alla base nel 2017 della disciplina, recata dal c.d. *Decreto sicurezza urbana*, sui compiti e sulle modalità di utilizzo della forza pubblica nell'ambito degli interventi di sgombero degli immobili. A dimostrazione della complessità delle problematiche giuridiche connesse (ivi inclusa quella della responsabilità aquiliana statale per i ritardi negli sgomberi) e della difficile soluzione del fenomeno (che si intreccia con problematiche sociali di disagio abitativo), il legislatore è intervenuto a distanza di un anno sul testo, modificando in parte il tenore.

Il d.l. n. 14/2017 (conv. in l. n. 48/2017 e recante "*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*"), all'art. 11<sup>24</sup> ("*Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili*") disponeva nel testo originario che il prefetto, "*nella determinazione delle modalità esecutive di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti occupazioni arbitrarie di immobili*", nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 13 n. 121/1981 (quale autorità provinciale di pubblica sicurezza), "*impartisce, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, disposizioni per prevenire, in relazione al numero degli immobili da sgomberare, il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica e per assicurare il concorso della Forza pubblica all'esecuzione di provve-*

*dimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti i medesimi immobili*". Con tali disposizioni era definito l'impiego della Forza pubblica per l'esecuzione dei necessari interventi, "*secondo criteri di priorità che tengono conto della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che possono essere assicurati agli aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali*".

Era altresì previsto che l'eventuale annullamento giurisdizionale di tali disposizioni prefettizie - evidentemente su iniziativa dei soggetti proprietari di immobili postergati o trascurati negli indirizzi prefettizi - potesse dare luogo esclusivamente - salvi i casi di dolo e colpa grave - al "*risarcimento in forma specifica*" (da leggere come esecuzione del provvedimento giudiziario che ordina il rilascio in quanto "*consistente nell'obbligo per l'amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile*", con esclusione, quindi, di un risarcimento per equivalente).

Le critiche muovibili alle disposizioni erano varie: i poteri prefettizi di ingerirsi nelle modalità esecutive di un provvedimento giudiziario dotato di efficacia esecutiva erano connotati da un'ampissima discrezionalità, nella ponderazione di interessi eterogenei e non convergenti, non limitata alle concrete modalità operative e senza la previsione di un termine massimo di differimento (pur avendo chiarito la giurisprudenza che tale discrezionalità non avrebbe potuto spingersi fino a legittimare la totale inerzia degli uffici delegati per l'esecuzione<sup>25</sup>); l'esclusione del risarcimento del danno per equivalente integrava una limitazione *ex lege* della responsabilità dell'amministrazione difficilmente compatibile con gli artt. 3, 24, 28 e 113 Cost.<sup>26</sup>; la previsione, tra gli elementi di cui tenere conto, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili (e perché non dei titolari di altri diritti reali o personali?) affidava a un organo diverso dal giudice una nuova valutazione di tali diritti, che si sovrapponeva a quella compiuta dal giudice e alla base del provvedimento giudiziale<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Come evidenziato dal Tribunale civile di Roma nel citato caso dell'ex stabilimento Fiorucci, nonché in precedenza nella citata sentenza Trib. civ. Roma, Sez. II, 14 novembre 2017, n. 21347, che ha escluso che per effetto dell'entrata in vigore della nuova disciplina la condotta illecita omissiva da parte delle forze dell'ordine potesse dirsi cessata.

<sup>26</sup> G. Tropea, *Decreto Minniti: adelante, con iudicio*, in [www.lacostituzione.info](http://www.lacostituzione.info); C. Ruga Riva, R. Cornelli, A. Squazzoni, P. Rondini e B. Biscotti, *La sicurezza urbana e i suoi custodi (il Sindaco, il Questore e il Prefetto). Un contributo interdisciplinare sul c.d. Decreto Minniti*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 2017, 4, 242.

<sup>27</sup> P. Scalettaris, *Prime osservazioni*, cit., 90. Cfr. E. Cacace, *Appunti sulla (in)costituzionalità del potere dei Prefetti in materia di rilascio dei beni immobili illecitamente occupati*, in [www.magistraturaindipendente.it/appunti-sulla-incostituzionalita-del-potere-dei-prefetti-in-materia-di-rilascio-dei-beni-i.htm](http://www.magistraturaindipendente.it/appunti-sulla-incostituzionalita-del-potere-dei-prefetti-in-materia-di-rilascio-dei-beni-i.htm), 27/9/2017, 4, il quale rileva che "*Da un esame complessivo della disposizione sembra ...*

<sup>23</sup> L'art. 109 Cost. recita: "*L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria*".

<sup>24</sup> Su cui v. P. Scalettaris, *Prime osservazioni sulle disposizioni dell'art. 11 del d.l. n. 14 del 2017 in tema di esecuzione dello sgombero degli immobili occupati "arbitrariamente"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, III, 86 ss.. Si v., inoltre, le circolari Ministro dell'interno, direttiva 18 luglio 2017 e circolare 1° settembre 2018 prot. n. 11001.

Le numerose critiche (in ordine al rispetto del principio della separazione dei poteri dello Stato, alla tutela del diritto di proprietà – soggetto ad un'espropriazione larvata in presenza di un possibile differimento *sine die* in violazione dell'art. 42, commi 2 e 3, Cost. -, alla prevista limitazione della tutela giurisdizionale) hanno condotto, a solo un anno di distanza, a riscrivere in modo significativo il testo del citato art. 11 relativamente alle competenze prefettizie.

Il testo vigente, come riscritto dall'art. 31-ter, comma 1, d.l. 4 ottobre 2018, n. 113 (conv. in l. 1 dicembre 2018, n. 132), disciplina l'iter procedimentale che deve essere seguito dal Prefetto quando venga richiesto l'intervento della forza pubblica per l'esecuzione di un provvedimento di rilascio da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza: se la regola è che lo sgombero venga eseguito rapidamente<sup>28</sup>, l'eccezione ad essa viene circoscritta alle ipotesi in cui la complessità dell'intervento sia "determinata dalla presenza di soggetti in situazione di fragilità che non sono in grado di reperire autonomamente una sistemazione alloggiativa alternativa", con la precisazione che in tali casi venga istituita una cabina di regia – con il coinvolgimento, e la conseguente responsabilizzazione, delle altre istituzioni interessate<sup>29</sup> – i cui compiti sono circoscritti nel tempo e nei contenuti.

All'esito dei lavori della cabina di regia, che devono concludersi entro novanta giorni, il Prefetto informa l'autorità giudiziaria, indicando la data di esecuzione del provvedimento di rilascio oppure le ragioni che rendono necessario un differimento. In caso di differimento – la cui durata non può comunque in ogni caso essere superiore ad un anno<sup>30</sup> -, l'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione adotta il provvedimento di differimento dell'esecuzione. A tutela del diritto di proprietà o di altri diritti reali o personali di godimento sull'immobile, è previsto che, ferma restando la responsabilità anche sotto il profilo risarcitorio degli autori dell'occupazione abusiva, al proprietario o

---

*che dietro il neutrale manto di un potere attribuito per attuare provvedimenti di un diverso potere dello Stato, e quindi in un'apparente ottica di leale collaborazione fra i medesimi, si celi una prerogativa che condiziona non poco l'effettività della decisione giurisdizionale".*

<sup>28</sup> A tale fine, il riscritto comma 3 dell'art. 11 dispone che il prefetto, avvertito che dall'esecuzione di un provvedimento di rilascio di immobili occupati arbitrariamente può derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, "convoca il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ai fini dell'emanazione delle direttive concernenti il concorso delle diverse componenti della Forza pubblica nell'esecuzione del provvedimento, estendendo la partecipazione ai rappresentanti della regione. Il prefetto comunica tempestivamente all'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di rilascio l'intervenuta esecuzione dello stesso".

<sup>29</sup> Della cabina di regia fanno parte oltre a rappresentanti della prefettura, anche rappresentanti della regione e degli enti locali interessati, nonché degli enti competenti in materia di edilizia residenziale pubblica (art. 11, comma 3.1).

<sup>30</sup> Art. 11, comma 3.3.

al titolare dei diritti menzionati sia liquidata dal prefetto un'indennità - a decorrere dalla scadenza del termine di novanta giorni poc'anzi indicato assegnato alla Cabina di regia - onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, secondo criteri equitativi che tengono conto dello stato dell'immobile, della sua destinazione, della durata dell'occupazione, dell'eventuale fatto colposo del proprietario nel non avere impedito l'occupazione<sup>31</sup>.

Viene dunque accelerato l'iter istruttorio preordinato all'esecuzione dell'ordine di sgombero e delimitata la discrezionalità del Prefetto nella misura in cui le ragioni di un eventuale differimento devono essere approfondite nella cabina di regia e documentate, consentendo all'Autorità giudiziaria di acquisire un quadro chiaro e completo della situazione per le determinazioni di competenza. Ulteriori novità sono la previsione di un indennizzo (a fronte della previgente limitazione della tutela al "risarcimento in forma specifica") e il termine massimo certo di differimento dell'esecuzione.

Se tale è la regolamentazione ordinaria della procedura di rilascio degli immobili occupati, il riscritto art. 11 disciplina peraltro una speciale procedura per le ipotesi in cui al Prefetto sia richiesto l'ausilio della Forza pubblica per l'esecuzione di una "pluralità" di ordinanze di rilascio da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica (comma 3.5): in tale caso è prevista la predisposizione di un "programma degli interventi" – da parte del Prefetto e del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica - con fissazione di un ordine di priorità che tenga conto (analogamente alla previgente disciplina) della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che devono essere garantiti agli aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali.

Il programma degli interventi è comunicato all'autorità giudiziaria che ha adottato le ordinanze di rilascio e ai soggetti proprietari e in tale caso il predetto termine di novanta giorni inizia a decorrere, "per ciascun intervento", dalla data individuata in base al programma degli interventi.

Viene inoltre previsto che l'eventuale annullamento del predetto provvedimento può dare luogo, salvi i casi di dolo o colpa grave, esclusivamente al "risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per l'amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile".

L'iter disegnato per le ipotesi – la cui frequenza attualmente è nota – in cui debba essere data esecuzione ad una "pluralità" di ordinanze di rilascio da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, ripropone, ad un'attenta lettura, molte delle criticità ri-

---

<sup>31</sup> Art. 11, comma 3.2.





L'edificio della Corte di Cassazione a Roma

scontrate nel testo originario dell'art. 11: il programma degli interventi costituisce esito di valutazioni ampiamente discrezionali; non è previsto alcun termine per la convocazione del Comitato provinciale da parte del Prefetto e per la predisposizione del programma degli interventi; il termine di novanta giorni comincia a decorrere per ciascun intervento solo dalla data individuata nel programma degli interventi.

Non viene fornita, quindi, alcuna certezza temporale in ordine al momento in cui sarà garantita l'effettività ai provvedimenti di rilascio, lasciando persistere dubbi sulla compatibilità della disciplina con i principi nazionali e sovranazionali di tutela del diritto di proprietà e di effettività della tutela giurisdizionale, la cui rilevanza nei casi di specie è stata autorevolmente chiarita dalle sentenze della Corte Europea e della Corte di Cassazione di cui si è riferito.