Sentenza n. 21347/2017 pubbl. il 14/11/2017
RG n. 81052/2014
Repert. n. 22620/2017 del 14/11/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

SEZIONE II CIVILE

Il Tribunale, in persona del Giudice Unico, Lilia Papoff, ha emesso la seguente seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile di I grado, iscritta al n. 81052 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2014, trattenuta in decisione all'udienza del 4.5.2017 e vertente

T R A

[redacted] rappresentata e difesa dall'Avv. Alba Torrese.

ATTRICE

E

STATO ITALIANO, MINISTERO DELL'INTERNO, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato.

CONVENUTI

CONCLUSIONI

All'udienza del 4.5.2017 i procuratori delle parti concludevano riportandosi ai propri scritti difensivi e ai verbali di udienza. Parte attrice nell'atto di citazione aveva chiesto la condanna dei convenuti, in solido tra loro o, in subordine, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, a risarcire il danno subito, da determinare in misura non inferiore ad € 800,00 a mq per le ristrutturazioni o nella somma maggiore o minore ritenuta di giustizia, tenendo

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226f[illegible]05f8b566e

conto della lesione arrecata al diritto di proprietà, e in almeno € 400.000,00 al mese per mancato guadagno da perdita di redditi locativi o nella somma maggiore o minore ritenuta di giustizia; in via subordinata la condanna dei convenuti ad indennizzare la società del pregiudizio patrimoniale da determinare in almeno € 90.000,00 al mese.

Nella comparsa conclusionale parte attrice ha ridotto il *petitum* rinunziando, allo stato, alla domanda di condanna al risarcimento dei danni materiali arrecati agli immobili e agli impianti.

Le parti convenute hanno chiesto respingere le domande in quanto inammissibili o infondate.

MOTIVI IN FATTO E IN DIRITTO

Indice degli argomenti:

1. I fatti di causa.
2. Le posizioni delle parti in causa.
3. Le ragioni di diritto a fondamento delle domande.
4. L'inquadramento giuridico della fattispecie.
5. Individuazione del soggetto responsabile.
6. Il *quantum* del risarcimento riconoscibile.

1. I fatti di causa

[redacted] ha riferito di essere proprietaria degli immobili siti in Roma, via [redacted] nn. 105/107, nonché dell'attiguo albergo "[redacted]". In data 6.4.2013 oltre trecentocinquanta persone avevano occupato arbitrariamente gli immobili siti al civico 107 e la società attrice aveva presentato immediata denuncia al locale Commissariato di Pubblica Sicurezza. A seguito della occupazione anche del civico 105, in data 8.4.2013 veniva presentata una integrazione di denuncia e chiesto l'immediato sgombero dei locali, ma senza alcun risultato. Nei giorni seguenti gli occupanti

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226f[redacted]05f8b566e

manomettevano le centrali termoelettriche, site negli immobili occupati, ma serventi anche l'albergo attiguo (sempre di proprietà della società e dato in locazione ad altra impresa), provocando un temporaneo *blackout*. Venivano inoltre manomesse la rete idrica e la rete antincendio e svolti abusivi lavori di ristrutturazione.

Dell'evolversi della situazione erano stati sempre informati, anche a causa delle ripercussione sull'ordine e la sicurezza pubblica, l'autorità di P.S., il Questore, il Prefetto e il Sindaco di Roma, nonché la Procura della Repubblica. Tuttavia nessuna autorità era intervenuta per procedere allo sgombero.

Infine in data 17.7.2014 era stata presentata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma richiesta di sequestro preventivo, ai sensi dell'art. 321 c.p.p., al giudice delle indagini preliminari il quale nell'agosto successivo aveva disposto il sequestro dell'immobile, con rimessione degli atti al pubblico ministero per la sua esecuzione. Ciò nonostante permaneva l'occupazione abusiva.

2. Le posizioni delle parti in causa.

La società attrice ha dedotto la lesione ad opera delle parti convenute dei diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti della proprietà e della iniziativa economica, incomprimibili nonostante la situazione emergenziale abitativa e le connesse problematiche di ordine pubblico.

Ha lamentato il mancato assolvimento dei compiti spettanti in materia di ordine pubblico e di sicurezza, la arbitrarietà della condotta della autorità di P.S. - essendo invece stato autorizzato da parte del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica lo sgombero di altri immobili - e che gli organi di polizia non avevano dato nemmeno attuazione all'ordine dell'autorità giudiziaria.

In via subordinata all'accoglimento delle domande risarcitorie la [redacted] ha chiesto un adeguato indennizzo ai sensi dell'art. 2041 c.c., tenuto conto dell'ingiustificato arricchimento della pubblica amministrazione conseguente alla riallocazione impropria, a danno dei privati, dei costi delle politiche sociali gravanti sullo Stato.

Le parti convenute si sono costituite negando ogni addebito. In particolare, con riferimento alla asserita responsabilità del Ministero dell'Interno per non avere fatto cessare

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b9743928 7a226f 05f8b566e

la condotta antigiuridica, è stato rappresentato che la situazione era stata esaminata dalla Prefettura di Roma, dal Gruppo Tecnico Interistituzionale - Sottocomitato, composto da rappresentanti della Prefettura, delle forze dell'ordine, dell'amministrazione comunale e del Corpo Forestale. Era stato quindi concordato di portare l'argomento all'attenzione del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. Successivamente era stata interessata anche l'amministrazione comunale per trovare delle soluzioni alloggiative temporanee per i casi più gravi. Nel frattempo il 12.8.2014 era intervenuto il decreto di sequestro preventivo.

Sarebbero quindi stati correttamente esercitati i compiti spettanti agli uffici competenti del Ministero dell'Interno (Prefettura e Questura), non potendosi ritenere sussistente un obbligo di provvedere allo sgombero *sic et simpliciter,* senza preoccupazione per le ricadute sul piano della sicurezza pubblica e dell'ordine pubblico.

Quanto ai danni subiti, è stato evidenziato che, non essendo stato lamentato nell'atto di citazione l'omesso impedimento dell'occupazione, ma solo il mancato ripristino della legalità violata, non potevano considerarsi in ogni caso risarcibili i danneggiamenti avvenuti nell'immediatezza dell'occupazione.

Quanto invece alla mancata esecuzione del provvedimento penale, trattavasi di circostanza che non poteva essere imputata al Ministero dell'Interno il quale non ha competenza autonoma in tema di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali.

Infine, quanto alla responsabilità dello Stato, è stato replicato che non era ravvisabile alcuna violazione rilevante e nemmeno era sufficientemente individuata la pretesa norma comunitaria violata.

E' stata inoltre negata qualsiasi utilità rilevante ai fini della applicazione dell'art. 2041 c.c..

3. Le ragioni di diritto a fondamento delle domande

Il fatto illecito contestato al ministero convenuto, ex art. 2043 c.c., è di natura omissiva, poiché graverebbe sulla Amministrazione dell'Interno l'obbligo giuridico di impedire l'altrui illecito (occupazione), o, più precisamente, di impedire l'occupazione *in itinere* e, soprattutto, di adottare, in un lasso di tempo ragionevole, le misure necessarie per porre ad essa fine.

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b9743928 7a226 c05f8b566e

Più nel dettaglio, nella prospettazione attorea delle ragioni di diritto:

- l'obbligo giuridico di impedire l'evento illecito compete, ai sensi dell'art. 1 L. n. 121/1981, al Ministro dell'Interno quale responsabile dell'ordine e della sicurezza pubblica;

- nell'art. 159, comma 2, D. Lgs. n. 112/1998 è definito il concetto di ordine pubblico come "*...il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale...*", e l'ambito della sicurezza pubblica è riferito alla " *sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni*";

- nell'art. 1 del T.U.L.P.S. di cui al R.D. 18 giugno 1931, n. 773 si afferma che "*L'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà; cura la osservanza delle leggi e dei regolamenti generali e speciali dello Stato, delle provincie e dei comuni...*";

- tra le leggi delle quali deve essere assicurato il rispetto vi è anche l'obbligo di garantire l' osservanza delle disposizioni del codice penale (artt. 55 e 380 c.p.p.).

Ferma la responsabilità per non avere impedito l'occupazione, erano comunque passati oltre quattro anni senza che da parte delle autorità preposte venisse adottato alcun provvedimento, nonostante l'ordine del giudice penale, ed erano quindi stati illegittimamente compressi i diritti fondamentali di proprietà e di iniziativa economica che non potevano essere considerati recessivi se non in conseguenza di formali provvedimenti di carattere espropriativo.

Quanto ai soggetti pubblici ritenuti responsabili sono stati individuati il Ministero dell'Interno, poiché inottemperante al compito di prevenire e far cessare le condotte penalmente illecite, e comunque lo Stato italiano, a causa della violazione di diritti fondamentali, tutelati anche nell'ambito dell'ordinamento comunitario, in quanto garantiti dal Trattato e dalla Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo.

4. L'inquadramento giuridico della fattispecie

Al fine di un corretto inquadramento giuridico dei fatti di causa appare opportuno premettere che non è in discussione la natura fondamentale dei diritti di proprietà e di iniziativa economica, garantiti anche dalla Costituzione e dall'ordinamento comunitario.

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226f...05f8b566e

Tuttavia deve rilevarsi che la lesione immediata di tali diritti è opera dei singoli occupanti e che, a fronte della condotta illecita di occupazione abusiva di un immobile privato altrui, l'ordinamento mette a disposizione del soggetto leso innanzitutto strumenti di natura giurisdizionale, sia di carattere civile che penale.

Difatti è sempre consentito adire il giudice civile per ottenere l'accertamento del carattere abusivo della occupazione e il rilascio forzoso dell'immobile.

Tenuto conto della particolare offensività della condotta di arbitraria occupazione di immobili altrui, la fattispecie è prevista anche quale illecito penale dall'art. 633 c.p. e, nel caso in cui gli autori del reato siano più di dieci, il reato è perseguibile d'ufficio, stante il particolare allarme sociale che connota l'invasione.

E, in effetti, considerata anche la difficoltà di individuare, in occasione di fenomeni caratterizzati da occupazioni di massa, tutti gli autori delle condotte illecite, la tutela cautelare penale si rivela più efficace e tempestiva rispetto al procedimento civile finalizzato all'ottenimento di un titolo giudiziario esecutivo.

La regola è che comunque il privato debba ricorrere a forme giurisdizionali di tutela, non potendo farsi ragione da sé. 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.

L'utilizzo della forza pubblica spetta quindi agli organi di pubblica sicurezza, ma non in maniera generalizzata ed indiscriminata, essendo consentito comunque solo nei casi previsti dalla legge.

A seguito della commissione di un illecito di rilevanza penale, come nella fattispecie in esame, le esigenze di tutela della pubblica sicurezza possono essere garantite esclusivamente tramite l'esercizio delle funzioni della polizia giudiziaria la quale, ai sensi dell'art. 55 c.p.p., impedisce che i reati vengano portati a conseguenze ulteriori, potendo, in casi di particolare urgenza, provvedere anche all'arresto o al fermo degli autori del reato, ma solo per delitti di particolare gravità tra i quali non rientra quello di cui all'art. 633 c.p.c.. L'esercizio della forza pubblica viene sottoposto infatti alle direttive dell'autorità giudiziaria, in base a

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226 c05f8b566e

quanto previsto anche dall'art. 109 della Costituzione secondo cui l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

Il sequestro preventivo dell'immobile può costituire una misura cautelare reale idonea a scongiurare l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze dannose del reato derivanti dalla libera disponibilità del bene da parte degli autori dell'illecito, consentendone lo sgombero forzoso, ma non può essere effettuato d'iniziativa autonoma da parte delle forze dell'ordine, in funzione di polizia giudiziaria, se non in caso di urgenza che non consente di attendere un provvedimento del pubblico ministero (art. 321, comma 3 *bis*, c.p.p.).

Alla autorità amministrativa la legge consente invece di emanare degli appositi provvedimenti, di carattere anche coercitivo, a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Viene in rilievo infatti il potere eccezionale previsto dall'art. 2 del T.U.L.P.S. secondo cui *" Il Prefetto, nel caso di urgenza o per grave necessità pubblica, ha facoltà di adottare i provvedimenti indispensabili per la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica."* Si tratta di un particolare tipo di ordinanza contingibile ed urgente caratterizzata, come tutti i provvedimenti appartenenti a tale categoria, da una necessaria elasticità contenutistica e dal potere di derogare alle ordinarie disposizioni di legge e presuppone il verificarsi di una situazione connotata dai caratteri della eccezionalità ed urgenza di pericolo per un interesse generale che trascenda la posizione del singolo individuo e che imponga, quale *extrema ratio*, i provvedimenti più opportuni nel rispetto dei principi di congruità e proporzionatezza del mezzo prescelto rispetto alle esigenze prospettatesi.

Difatti tali ordinanze normalmente incidono, comprimendoli, anche su interessi privati, nell'ottica del perseguimento di un superiore interesse generale, altrimenti definito anche come interesse "diffuso" o "adespota". La mancanza di un soggetto portatore di una posizione indifferenziata non consente però di ravvisare la sussistenza di un obbligo specifico e vincolante a carico della amministrazione.

Nel caso in esame non sussisteva quindi l'obbligo in capo alla amministrazione di impedire il verificarsi o l'aggravarsi dell'evento lesivo del diritto alla proprietà o alla

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226f...05f8b566e

iniziativa economica privata, quanto invece il potere di adottare i provvedimenti più opportuni per garantire l'ordine pubblico, ed in particolare di utilizzare la forza pubblica.

5. Individuazione del soggetto responsabile

Dall'agosto 2014 la Questura, tramite la Digos, è stata però espressamente investita dal pubblico ministero del compito di procedere all'esecuzione del sequestro preventivo. Nulla risulta essere stato fatto da quel momento, nonostante l'esistenza di un provvedimento giudiziario vincolante emesso a tutela anche dell'interesse individuale del singolo, in quanto persona offesa del reato di invasione arbitraria di edifici.

E' tutelabile giuridicamente la pretesa dell'individuo proprietario dell'immobile a non essere ulteriormente pregiudicato dalla commissione del reato, a seguito della valutazione positiva operata da parte del giudice per le indagini preliminari della opportunità di sottoporre a sequestro preventivo l'immobile per evitare che la libera disponibilità dello stesso da parte dei rei aggravi o protragga le conseguenze dannose o pericolose del reato. Le forze di polizia divengono quindi vincolate, nella attività di tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza e del rispetto delle leggi, ed in particolare nella tutela della legalità, ad intervenire nell'interesse del singolo.

Nel corso del giudizio è intervenuto in materia l'art. 11 D.L. n. 14/2017, in vigore dal 21.2.2017, che stabilisce 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'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, 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 provvedimenti dell' Autorità Giudiziaria concernenti i medesimi immobili.*".

La condotta illecita omissiva da parte delle forze dell'ordine non può tuttavia dirsi cessata in quanto la facoltà per la Prefettura di ingerire nelle modalità esecutive di un provvedimento giudiziario non giustifica la totale inerzia da parte degli organi delegati per l'esecuzione.

Le forze di polizia incaricate dell'esecuzione del sequestro sono riconducibili al Ministero dell'Interno. I servizi di polizia giudiziaria previsti dalla legge (artt. 12-15 disp. att. c.p.p.) svolgono infatti in via prioritaria, ma non esclusiva, le funzioni di polizia giudiziaria,

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226f[illegible]05f8b566e

operando presso le rispettive amministrazioni di appartenenza, seppur dovendo obbedire alle direttive del magistrato.

Si profila quindi una responsabilità diretta ex art. 2043 c.c. del ministero, in virtù del principio di immedesimazione organica dei suoi funzionari.

6. Il *quantum* del risarcimento riconoscibile

Stante l'espressa rinuncia al risarcimento delle voci di danno materiale, occorre determinare il lucro cessante derivante dalla impossibilità di ricavare un reddito dall'immobile occupato. Il danno è risarcibile a far data dal settembre 2014, in quanto solo nell'agosto precedente è stato disposto il sequestro preventivo.

Per il periodo antecedente invece non è possibile riconoscere nemmeno un indennizzo ai sensi dell'art. 2041 c.c.. Non si può infatti ritenere che le parti convenute abbiano ricevuto una *utilitas* dalla condotta illecita di occupazione abusiva di immobile in termini di risparmio di spesa da dedicare alle politiche abitative le cui finalità non possono dirsi effettivamente perseguite con l'ottenimento di un alloggio da parte di alcune persone, ma in assenza di alcuna pianificazione razionale delle risorse.

Il danno da lucro cessante può essere considerato in re ipsa, discendendo dalla perdita della disponibilità del bene immobile la cui natura è normalmente fruttifera, e dalla impossibilità di conseguire l'utilità da esso ricavabile, sicché costituisce una presunzione *iuris tantum* e la liquidazione può essere operata dal giudice sulla base di presunzioni semplici, con riferimento al cd. danno figurativo, quale il valore locativo del bene usurpato (in tal senso vedi, tra le altre, Cass. n. 16670/2016).

Parte attrice ha peraltro prodotto documenti da cui si evincono manifestazioni di interesse all'utilizzo dell'immobile da parte di diversi enti (v. all. 5 e 6 della memoria ex art. 183, comma 6, n. 2 c.p.c., mentre non sono ammissibili gli ulteriori documenti inviati telematicamente il 16.2.2017 e il 14.3.2017, in quanto non autorizzati e non oggetto di specifica richiesta di rimessione in termini).

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226f[illegible]05f8b566e

L'importo delle tasse sulla proprietà a carico della società attrice non costituisce invece una voce autonoma di danno, trattandosi di onere che grava su tutti i proprietari di immobili e che, qualora rimborsato, comporterebbe un ingiustificato arricchimento per l'attrice.

Il C.T.U. nominato al fine di determinare il valore locativo dell'immobile, ha proceduto innanzitutto a verificare la superficie di tutte le unità immobiliari, distinguendole per tipologia: "uffici", "archivi/magazzini", "autorimessa". A causa della impossibilità di accedere all'interno dell'immobile, stante la perdurante occupazione abusiva, il consulente si è basato sulla documentazione in atti, utilizzando anche una *brochure* illustrativa fornita dal consulente di parte attrice, basata su dati di dominio pubblico ed opportunamente controllati.

Le superfici calcolate sono state raffrontate con le tavole di progetto.

L'immobile è risultato integralmente conforme alla prescrizioni urbanistiche.

Quanto al presumibile valore commerciale di locazione il C.T.U. ha tenuto conto dei valori, per ciascuna tipologia di unità immobiliare, risultanti dall'Agenzia del Territorio, dal Borsino Immobiliare e da alcune agenzie immobiliari operanti sul territorio.

I valori medi ottenuti sono stati poi opportunamente rettificati sulla base di alcuni coefficienti correttivi, in relazione alle caratteristiche posizionali estrinseche ed intrinseche dell'immobile e alle caratteristiche tecnologiche e produttive.

Non è stato possibile verificare lo stato di conservazione dell'interno dei locali, peraltro presumibilmente danneggiati in seguito all'occupazione abusiva, ma si è tenuto conto della vetustà dei fabbricati.

Il C.T.U. ha individuato il valore locatizio mensile sia con riferimento ai prezzi correnti nell'anno 2013 che a quelli degli anni 2015-2016. Considerato che il danno risarcibile risale al settembre 2014, e che vi è stata una flessione negativa del mercato nel corso degli anni, come dimostrato dal maggior valore locativo dell'anno 2013, appare equo tenere conto del valore medio di € 266.672,76.

La società attrice ha quindi diritto al risarcimento nella misura di € 266.672,76 al mese, dal settembre 2014 fino a che l'immobile non sarà stato liberato

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226f:205f8b566e

Trattandosi di debito di valore, sull'importo mensile così determinato devono essere applicati gli interessi, con decorrenza da ciascuna scadenza mensile, sulla somma rivalutata anno per anno (Cass. n. 1712/95).

Tenuto conto del parziale accoglimento della domanda risarcitoria e della assoluta novità della questione rispetto alla quale non si registrano precedenti, in particolare nella giurisprudenza di legittimità, sussistono valide ragioni per compensare le spese di lite tra le parti e per porre definitivamente a carico di tutte le parti in solido le spese di C.T.U.

P.Q.M.

a) In parziale accoglimento delle domande attoree condanna il Ministero dell'Interno al pagamento in favore della [redacted]. della somma mensile di € 266.672,76 a decorrere dal mese di settembre 2014 fino al momento della liberazione dell'immobile, oltre ad interessi, con decorrenza da ciascuna scadenza mensile, sulla somma rivalutata anno per anno;

b) Rigetta le rimanenti domande;

c) Dispone la compensazione delle spese di lite tra le parti;

d) Pone definitivamente le spese di C.T.U. a carico di tutte le parti in solido.

Così deciso in Roma, il 9.11.2017

Il Giudice

Lilia Papoff

Firmato Da: PAPOF LILIA Emesso Da: ARUBAPEC S.P.A. NG CA 3 Serial#: 677240b97439287a226f[illegible]05f8b566e