

Immobile occupato abusivamente? Stato inerte deve risarcire

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE TERZA CIVILE

Sentenza 13 luglio 2017 - 4 ottobre 2018, n. 24198

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. DE STEFANO Franco - Presidente -

Dott. RUBINO Lina - Consigliere -

Dott. ROSSETTI Marco - rel. Consigliere -

Dott. TATANGELO Augusto - Consigliere -

Dott. PORRECA Paolo - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA

sul ricorso 763/2017 proposto da:

RIOMAGGIORE DI G.P.C. E C. SAS, LAURELLA DI G.P. E C. SAS, in persona del loro legale rappresentante pro tempore ing. P.C.G., elettivamente domiciliate in ROMA, VIA DI PORTA PINCIANA 4, presso lo studio dell'avvocato FABRIZIO IMBARDELLA, che le rappresenta e difende unitamente all'avvocato FRANCO MODENA giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrenti -

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, (OMISSIS), in persona del suo Ministro in carica pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso L'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende per legge;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 1732/2016 della CORTE D'APPELLO di FIRENZE, depositata il 24/10/2016;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 23/07/2018, dal Consigliere Dott. MARCO ROSSETTI;

Udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. SOLDI Anna Maria, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso;

Udito l'Avvocato CLAUDIO GATTINI per delega;

Udito l'Avvocato TITO VARRONE.

Svolgimento del processo

1. Nel 1996 e società Riomaggiore di G.P. & C. s.a.s. (d'ora innanzi, per brevità, "la Riomaggiore") e Laurella di G.P. & C. s.a.s. (d'ora innanzi, per brevità, "la Laurella") convennero dinanzi al Tribunale di Roma il Ministero della giustizia e quello dell'interno, esponendo che:

-) erano proprietarie, rispettivamente, di 32 e 18 appartamenti ricompresi i primi in un fabbricato sito a (OMISSIS), ed i secondi in un fabbricato sito a (OMISSIS);

-) tra il dicembre del 1993 ed il maggio del 1994 tutti i suddetti appartamenti vennero occupati abusivamente da terzi, aderenti ad un "(OMISSIS)";

-) le due società proprietarie denunciarono il fatto alla competente Procura della Repubblica, la quale in data 18.1.1994 e 27.1.1994 ordinò lo sgomberò degli immobili abusivamente occupati;

-) i suddetti provvedimenti non vennero mai eseguiti dalla forze dell'ordine;

-) sia l'assessore alla casa del Comune di Firenze, sia il prefetto ed il questore della medesima città, si astennero deliberatamente dal ripristinare la legalità violata e fare eseguire i suddetti provvedimenti, "galvanizzando" così gli occupanti abusivi, i quali si risolsero, indisturbati, ad occupare ulteriori appartamenti;

-) solo sei anni dopo questi fatti le due società riuscirono a tornare in possesso dei loro appartamenti.

Chiesero, pertanto, la condanna delle amministrazioni convenute al risarcimento dei danni patiti in conseguenza dei fatti sopra descritti, e segnatamente della colpevole e prolungata inerzia delle amministrazioni convenute nel dare esecuzione all'ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica.

2. Con sentenza 30.5.2003 n. 18112 il Tribunale di Roma accolse la domanda nei confronti della sola amministrazione dell'interno.

Con sentenza 16.3.2009 n. 1165 la Corte d'appello di Roma, in accoglimento dell'eccezione sollevata dalla difesa erariale, dichiarò l'incompetenza per territorio del giudice adito.

3. La causa venne riassunta dinanzi al Tribunale di Firenze, il quale con sentenza 20.8.2013 n. 2637 tornò ad accogliere la domanda nei confronti del Ministero dell'interno.

Con sentenza 24.10.2016 la Corte d'appello di Firenze, accogliendo il gravame dell'amministrazione, riformò la decisione di primo grado e rigettò la domanda.

Ritenne la Corte d'appello che nei fatti per come emersi dall'istruttoria non fosse

ravvisabile una condotta colposa della pubblica amministrazione.

Osservò che la scelta di ritardare per sei anni l'esecuzione dello sgombero degli immobili abusivamente occupati fu frutto di una "scelta attendista" adottata per evitare disordini, e tutelare l'ordine pubblico.

4. La sentenza d'appello è stata impugnata per cassazione dalla Riomaggiore e dalla Laurella con ricorso fondato su due motivi ed illustrato da memoria.

Ha resistito il Ministero dell'interno con controricorso illustrato da memoria.

Motivi della decisione

1. I motivi di ricorso.

1.1. Col primo motivo di ricorso le due società ricorrenti lamentano la violazione, da parte della sentenza impugnata, dell'art. 42 Cost., dell'art. 17 della Carta di Nizza e dell'art. 1 del protocollo Addizionale alla CEDU. Sostengono che per sei anni, di fatto, il loro diritto di proprietà stato violato e compresso per effetto d'una improvvida scelta della pubblica amministrazione, senza alcun indennizzo.

Lamentano che quel diritto non poteva essere compresso senza alcuna contropartita, "e cioè un risarcimento o un ristoro monetario", e che di conseguenza la sentenza impugnata viola i principi dettati dalla Costituzione, dalla Carta fondamentale dell'Unione Europea e dalla CEDU in tema di tutela del diritto di proprietà.

Deducono che, se davvero la loro proprietà doveva essere compressa per ragioni di interesse pubblico, ad esse spettava almeno un indennizzo (p. 20, primo capoverso del ricorso).

1.2. Col secondo motivo le ricorrenti lamentano (formalmente) che la sentenza impugnata sia affetta dal vizio di omesso esame del fatto decisivo, ai sensi dell'art. 360 c.p.c., n. 5.

Deducono a riguardo che la Corte d'appello non avrebbe considerato che, proprio mentre gli immobili delle società ricorrenti erano in fase di occupazione, all'analogha occupazione di un immobile vicino, appartenente ad altra persona, venne posta fine dalle forze dell'ordine, in esecuzione del provvedimento di sgombero, prontamente ed in soli 17 giorni.

Tale fatto secondo le ricorrenti dimostrerebbe che, sol che le autorità competenti l'avessero voluto, avrebbero potuto liberare dagli occupanti anche gli immobili di loro proprietà, e che di conseguenza la Corte d'appello "non avrebbe potuto ritenere giustificato e pertanto legittimo l'incredibile ritardo con cui il Ministero dell'interno ha portato ad esecuzione i provvedimenti" che ordinavano lo sgombero degli immobili.

2. Le eccezioni preliminari.

2.1. Il Ministero dell'interno ha eccepito l'inammissibilità del ricorso.

Ha dedotto che:

(a) il primo motivo di ricorso prospetterebbe una questione nuova, introdotta per la prima volta nel giudizio solo con la memoria di replica depositata nel giudizio di appello;

(b) che in ogni caso esso è estraneo alla ratio decidendi che sottende la sentenza impugnata;

(c) che la censura prospettata col secondo motivo di ricorso è inammissibile sia perchè non viene indicato nel ricorso in quale atto difensivo venne prospettato il "fatto decisivo" del cui omesso esame le ricorrenti si dolgono; sia in ogni caso perchè il "fatto decisivo" il cui omesso esame è denunciabile in sede di legittimità è solo il fatto materiale costitutivo della pretesa, mentre la circostanza di fatto del cui omesso esame le ricorrenti si dolgono non rappresentava un "fatto costitutivo" della loro domanda.

2.2. Tali eccezioni vanno rigettate, perchè si fondano su una interpretazione e su una qualificazione del ricorso che questa Corte non condivide.

E' noto infatti che:

(a) gli atti processuali vanno letti nel loro complesso, e non segmentandone i contenuti (ex multis, Sez. 3, Sentenza n. 18783 del 28/08/2009, Rv. 609210-01);

(b) l'eventuale errore commesso dal ricorrente nell'individuare la norma che assume violata da parte del giudice di merito è irrilevante ai fini dell'ammissibilità del ricorso (in virtù del principio *jure novit curia*), tutte le volte che la censura sia comunque esposta in modo inequivoco (ex multis, Sez. 5 -, Ordinanza n. 12690 del 23/05/2018, Rv. 648743-01; Sez. 5, Sentenza n. 14026 del 03/08/2012, Rv. 623656-01);

(c) l'errore commesso dal ricorrente nel sussumere il proprio motivo di ricorso nell'uno piuttosto che nell'altro dei cinque vizi previsti dall'art. 360 c.p.c., non osta all'ammissibilità del ricorso, quando la censura sia comunque intelligibile (Sez. U, Sentenza n. 17931 del 24/07/2013, Rv. 627268-01);

(d) il giudice, al cospetto di atti processuali che scontino un non insuperabile tasso di ambiguità, ove gli strumenti dell'ermeneutica lo consentano deve interpretarli nel senso in cui possano avere qualche effetto, anzichè in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno.

Questa regola è imposta dal diritto interno e da quello comunitario.

Sotto il primo profilo, è noto che il criterio dell'interpretazione utile è dettato dall'art. 1367 c.c..

Sotto il secondo profilo, la necessità dell'interpretazione utile degli atti processuali è imposta dall'art. 6, comma 3, del Trattato sull'Unione Europea (nel testo consolidato risultante dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona del 13.12.2007, ratificato e reso esecutivo con L. 2 agosto 2008, n. 130).

Tale norma infatti recepisce nel diritto comunitario "i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", e tra questi l'art. 6 CEDU include quello alla effettività della tutela

giurisdizionale.

Nell'interpretazione di tale precetto la Corte di Strasburgo ha ripetutamente affermato che gli organi giudiziari degli Stati membri, nell'interpretazione della legge processuale, "devono evitare gli eccessi di formalismo, segnatamente in punto di ammissibilità o ricevibilità dei ricorsi, consentendo per quanto possibile, la concreta esplicazione di quel diritto di accesso ad un tribunale previsto e garantito dall'art. 6 della CEDU del 1950" (Corte EDU, 2 sezione, 28.6.2005, Zednik c. Repubblica Ceca, in causa 74328/01; Corte EDU, 1 sez., 21.2.2008, Koskina c. Grecia, in causa 2602/06; e Corte EDU, 1 sez., 24.4.2008. Kemp c. Granducato di Lussemburgo, in causa 17140/05).

2.3. E' alla luce di tali principi che deve leggersi e qualificarsi il ricorso oggi in esame.

Esso, valutato complessivamente in tutti e due i motivi in cui formalmente si articola, non sembra contenere doglianze nuove rispetto a quelle prospettate nei gradi di merito.

Infatti, sebbene il ricorso non possa dirsi un modello di logica deduttiva, il senso delle censure ivi prospettate appare a questa Corte accettabilmente chiaro.

Le ricorrenti lamentano infatti:

(a) che il loro diritto di proprietà sia stato violato (p. 19);

(b) che il diritto di proprietà è un diritto fondamentale (p. 20);

(c) che la violazione del diritto di proprietà deve necessariamente produrre per effetto l'obbligo di corrispondere "un indennizzo e, cioè, un risarcimento o un ristoro monetario";

(d) che la Corte d'appello ha errato nel "ritenere giustificato e pertanto legittimo l'incredibile ritardo (sei anni) con cui il Ministero dell'interno ha portato ad esecuzione i provvedimenti" giudiziari di sgombero;

(e) che così giudicando la Corte d'appello ha violato l'art. 42 Cost., art. 6 CEDU e art. 1 Prot. CEDU. Queste censure, complessivamente valutate, non sono nuove nè estranee alla ratio decidendi.

2.3.1. Non sono nuove, perchè la domanda di risarcimento fu formulata sin dal primo grado.

Le ricorrenti, è vero, hanno in vari punti del proprio ricorso accennato ad un preteso diritto ad un "indennizzo per espropriazione": ma questa oggettivamente inconfidente richiesta non è di per sè decisiva per reputare inammissibile il ricorso, dal momento che, come accennato, in esso si prospetta altresì la violazione di legge per l'essere stato negato alle ricorrenti anche un "risarcimento o ristoro monetario" (così il ricorso, p. 20, primo capoverso). Sicchè, nella parte in cui le ricorrenti hanno lamentato il rigetto della propria domanda risarcitoria da parte della Corte d'appello, nessuna novità sussiste.

2.3.2. Nemmeno può ammettersi che le censure prospettate nel ricorso siano estranee alla ratio decidendi.

La Corte d'appello statuì infatti che la condotta della p.a. fu giustificata, e tale statuizione è stata censurata dalla ricorrenti prospettando la tesi in iure secondo cui erroneamente il giudice di merito ritenne "giustificata" una condotta compressiva d'un diritto garantito dall'art. 42 Cost., dall'art. 6 CEDU e dall'art. 1 del Primo Protocollo addizionale di questa.

Il ricorso, quindi, a fronte d'una sentenza che ha escluso il diritto al risarcimento per assenza di colpa, ha dedotto in sostanza che colpa vi fu, e che consistette nella violazione delle norme appena indicate.

Una censura, quindi, niente affatto estranea alla ratio decidendi.

3. Esame dei motivi.

3.1. I due motivi in cui si articola il ricorso, come accennato, possono essere esaminati congiuntamente, perchè sollevano questioni strettamente connesse.

Per quanto detto al p. precedente, essi vanno qualificati come prospettanti una censura di violazione di legge.

Vi si deduce infatti che la sentenza d'appello ha violato l'art. 41 Cost., art. 6 CEDU ed art. 1 Prot. CEDU, per avere da un lato accertato in facto che gli ordini di sgombero degli immobili abusivamente occupati non vennero eseguiti dalla p.a., e dall'altro negato in iure l'illiceità della condotta della p.a. e, di conseguenza, il diritto delle ricorrenti al risarcimento.

Tali censure sono fondate.

3.2. Non fu mai in contestazione nel presente giudizio che plurimi appartamenti di proprietà delle società oggi ricorrenti furono arbitrariamente occupati da una massa di persone organizzate, con atti di frode o di violenza; che la competente Procura della Repubblica ordinò il sequestro penale degli immobili, ordinandone lo sgombero; che nessuna delle articolazioni periferiche del Ministero dell'interno vi provvide, per il periodo di sei anni.

Pacifici questi fatti, la Corte d'appello di Firenze ha tuttavia escluso la sussistenza d'una responsabilità aquiliana dell'amministrazione dell'interno, reputando che fu scelta discrezionale e non incolpevole tale strategia "attendista", giustificata dalla esigenza di evitare turbative dell'ordine pubblico.

3.3. Per stabilire se tale valutazione della Corte d'appello fu corretta in punto di diritto, occorre chiedersi:

(a) se sia consentito agli organi della pubblica amministrazione, deputati a dare attuazione ai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, astenersi o sindacarne il contenuto;

(b) in caso di risposta negativa al quesito che precede, se i fatti così come accertati dalla Corte d'appello rendevano incolpevole, e quindi non risarcibile, il danno causato dalla p.a. alle odierne ricorrenti.

Ad ambedue tali quesiti deve darsi risposta negativa.

3.4. L'omessa attuazione, da parte degli organi di polizia o delle altre amministrazioni a ciò preposte, dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria costituisce un fatto illecito in sede civile, e può costituire un delitto in sede penale.

Tale principio in uno stato di diritto non ammette elucubrazioni, ed è stato ripetutamente affermato da questa Corte da sessant'anni in qua.

Già Sez. 2, Sentenza n. 2299 del 01/08/1962, Rv. 253451-01, stabilì infatti che "il rifiuto di assistenza della forza pubblica all'esecuzione dei provvedimenti del giudice, che sia determinato da valutazioni sull'opportunità dell'esecuzione medesima (e sempre quindi che non dipenda da accertata indisponibilità di forza, ipotesi questa che, essendo giustificata da impossibilità di adempimento della prestazione, esclude la illiceità del comportamento), costituisce un comportamento illecito lesivo del diritto alla prestazione e come tale generatore di responsabilità dalla parte della pubblica amministrazione".

Nella motivazione di tale sentenza si afferma che "l'autorità amministrativa, richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione della pronuncia giurisdizionale di condanna o del comando contenuto nel 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.

Nell'esplicazione di tale servizio, l'autorità amministrativa presta attività materiale e non può, per tanto, procedere a valutazioni di interessi o di motivi di opportunità. Se, trascendendo i limiti della prestazione del servizio predetto, l'autorità amministrativa compie una valutazione di opportunità della esecuzione cui è chiamata a concorrere, ed esercita casi una potestà che non ha, essa agisce illecitamente".

3.5. In seguito, il principio fu ribadito da Sez. 3, Sentenza n. 3873 del 26/02/2004, Rv. 570579-01 (in un caso di mancata concessione della forza pubblica per l'esecuzione d'uno sfratto ordinato dal giudice civile), nella cui motivazione si legge "le sezioni unite di questa corte (5.9., 18.3.1988, n. 2478) hanno diffusamente esposto le ragioni per le quali l'autorità amministrativa richiesta di concorrere con la forza pubblica all'esecuzione del comando contenuto nel titolo esecutivo non è chiamata ad esercitare una potestà amministrativa, ma ha il dovere di prestare i mezzi per l'attuazione in concreto dello stesso onde realizzare il fine ultimo della funzione sovrana della giurisdizione.

Hanno inoltre affermato che si toglierebbe altrimenti vigore alla protezione giurisdizionale garantita al cittadino, che tutta l'attività giurisdizionale risulterebbe sostanzialmente vanificata e che, in definitiva, lo Stato negherebbe se stesso come ordinamento.

E ne hanno tratto il corollario che l'eventuale impossibilità di adempiere deve essere valutata con particolare rigore, successivamente precisando che all'autorità di polizia può riconoscersi esclusivamente un margine di discrezionalità tecnica nella scelta del momento concreto in cui prestare la propria assistenza (S.U. 26 maggio 1998, n. 5233).

Tali principi, in tutto condivisibili e che vanno anche in quest'occasione ribaditi, appaiono

gli unici compatibili con la riserva della funzione giurisdizionale introdotta dall'art. 102 Cost., comma 1 (...).

La natura primaria del dovere dall'autorità amministrativa di apprestare i mezzi per l'attuazione coattiva dei provvedimenti giurisdizionali renderebbe poi evidente, ove tale mezzi non fossero apprestati, il contrasto di tale comportamento anche col principio di buona amministrazione posto dall'art. 97 Cost., comma 1).

Va in contrario rilevato che una situazione di crisi permanente indotta dall'omesso apprestamento dei mezzi necessari all'espletamento di una pubblica funzione, lungi dal potere essere riguardata come fattore esimente da responsabilità per il danno derivatone al privato, può invece costituirne lo stesso presupposto.

La negazione dell'assistenza della forza pubblica per la realizzazione coattiva di un diritto giudizialmente riconosciuto (..) integra, nello stato di diritto, una situazione addirittura paradossale, essendo inconcepibile che l'ordinamento per un verso contempri, imponendo al privato di avvalersene per poter realizzare il proprio interesse *secundum ius*, 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 e autorizzato a dispiegare; ovviamente predisponendo mezzi adeguati alla bisogna.

L'apprestamento di tali mezzi da parte della pubblica amministrazione è, pertanto, assolutamente doveroso, non essendo revocabile in dubbio che la legalità costituisce uno dei fondamentali aspetti della struttura dell'ordinamento giuridico ed il principale tra i criteri cui deve ispirarsi ogni attività rivolta appunto ad assicurarne il rispetto".

3.6. L'obbligo della p.a. di dare incondizionata attuazione ai provvedimenti giudiziari, già ripetutamente affermato da questa Corte con le sentenze che precedono, è stato ribadito altresì dal giudice delle leggi e dagli organi giurisdizionali sovranazionali.

Quanto al primo, esso ha più volte affermato la natura "strumentale e ausiliaria" dell'assistenza della forza pubblica all'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali, con la conseguenza che non può essere consentito alla p.a. decidere di differirne l'esecuzione (Corte cost. 24.7.1998 n. 321).

Quanto ai secondi, basterà ricordare che l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali costituisce un corollario ineludibile del diritto di accesso ad un Tribunale sancito dall'art. 6 CEDU, e che tale diritto diverrebbe "illusorio se gli stati membri permettessero che una decisione giudiziaria definitiva e vincolante restasse lettera morta. L'esecuzione d'una sentenza, di qualunque giurisdizione, deve essere considerata come facente parte integrante del processo ai sensi dell'art. 6 CEDU" (sono parole di Corte EDU 5.6.2007, Delle Cave c. Italia, in causa 14626/03, ma il principio è stato ripetutamente affermato a partire da Corte EDU 19.3.1997, Hornsby c. Grecia).

Da questi principi - ha altresì osservato la Corte di Strasburgo "deriva l'obbligo per gli Stati contraenti di assicurare che ciascun diritto rivendicato trovi la sua effettiva realizzazione", e che "gli Stati hanno l'obbligo positivo di mettere in atto un sistema che sia effettivo tanto

in pratica quanto in diritto, e che permetta di assicurare l'esecuzione delle decisioni giudiziarie definitive tra persone private" (Corte EDU, 7.6.2005, Fouklev c. Ucraina, in causa 71186/01). Ed ha concluso che "gli Stati possono essere considerati responsabili per quanto riguarda l'esecuzione di una sentenza da parte di una persona di diritto privato se le autorità pubbliche implicate nelle procedure di esecuzione non danno prova della diligenza richiesta o se impediscono l'esecuzione" (Corte EDI; 19 novembre 2013, Sekul c. Croazia).

E' dunque evidente che qualsiasi interpretazione dell'ordinamento interno che lasciasse alla p.a. la scelta se dare o non dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali sarebbe, per ciò solo, contrastante con l'art. 6 CEDU e, di rimbalzo, con l'art. 6 Trattato UE, che i precetti della CEDU ha elevato a principi fondamentali dell'ordinamento comunitario.

3.7. Si provi ora a raccogliere in epitome i principi affermati dalle sentenze sin qui ricordate. Essi saranno i seguenti:

- (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.

Nè, al fine di escludere la responsabilità della p.a., è possibile sindacare la natura, il contenuto o lo scopo del provvedimento giurisdizionale cui la forza pubblica è chiamata a dare attuazione.

Che si tratti di dare esecuzione ad un ordine di ripristino dei segni di confine tra fondi miserrimi, o di assicurare alla giustizia il più spietato boss d'una cosca sanguinaria, la discrezionalità amministrativa cessa altrimenti, per dirla con Blaise Pascal, "non rendendo forte la Giustizia, si finirebbe per rendere giusta la Forza".

La circostanza che il provvedimento giudiziario cui la p.a. è chiamata a dare attuazione non abbia ad oggetto diritti inviolabili della persona o diritti fondamentali consacrati dalla Costituzione o da trattati internazionali non attenua l'obbligo della p.a. di darvi esecuzione.

Quando, però, il provvedimento giudiziario sia stato - come nel caso di specie - emanato a tutela di diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU, la violazione da parte della p.a. dell'obbligo di dare esecuzione ai provvedimenti giudiziari rafforza la responsabilità della p.a., perchè quella violazione non solo espone il funzionario o l'amministrazione di appartenenza a responsabilità verso il singolo secondo le regole della lex Aquilia, ma esporrebbe altresì lo Stato nel suo complesso all'obbligo di riparazione verso i titolari dei diritti conculcati, per mancato apprestamento di adeguata tutela a quei diritti.

3.8. Posta dunque l'illiceità oggettiva della condotta ascritta all'amministrazione resistente, resta da valutare se fu corretta in iure la valutazione della Corte d'appello, secondo cui la scelta "attendista" della p.a. fu nella specie giustificata da esigenze (che la sentenza

impugnata non precisa altrimenti) "di ordine pubblico".

Anche a tale quesito deve darsi risposta negativa.

3.9. La Corte d'appello ha ritenuto infatti che la p.a., chiamata a dare esecuzione ad un provvedimento giudiziario, avesse la facoltà di scegliere se e quando darvi attuazione.

S'è già detto, tuttavia, che tale pretesa discrezionalità è impensabile in uno stato di diritto.

L'unica discrezionalità di cui la p.a. gode, quando sia chiamata a dare attuazione ad un provvedimento giudiziario, è verificare se quel provvedimento esista davvero.

La Corte d'appello ha dunque effettivamente violato l'art. 41 Cost., art. 6 CEDU e art. 2043 cc., per avere reputato non solo legittima, ma addirittura scriminante una scelta (astenersi dal far eseguire gli sgomberi) che la p.a. non poteva e non doveva compiere.

3.10. Quanto poi alla sconcertante affermazione secondo cui astenersi dall'esecuzione dei provvedimenti giudiziari sarebbe un modo di "tutelare l'ordine pubblico", basterà osservare che:

(-) tollerare il crimine, per di più commesso da masse organizzate ed agguerrite in pregiudizio di cittadini indifesi, è una ben strana forma di tutela dell'ordine pubblico: questo si tutela ripristinando la legalità violata, e non già assicurando al reo, per sei anni, il godimento del frutto del reato;

(-) nessuna comparazione o bilanciamento di interessi è consentito alla p.a., quando vengano in conflitto l'interesse accampato da chi ha violato la legge (l'occupante abusivo), e chi l'ha rispettata (il proprietario dell'immobile occupato); sicchè è impensabile che per ragioni di ordine pubblico si possa dare preferenza al primo;

(-) sono de tutto irrilevanti, ai fini dell'affermazione della responsabilità della p.a., le ragioni per le quali l'immobile da sgomberare venne occupato; quella occupazione fu un delitto, che non cessò di esser tale sol perchè il reo si trovasse in uno stato vero o presunto - di bisogno; se così non fosse, si perverrebbe al paradossale risultato che qualsiasi usurpazione dei beni e dei diritti altrui finirebbe per essere giustificata da veri o presunti "stati di bisogno", e ne sarebbe disintegrata la stessa convivenza civile;

(-) è contrario al diritto, alla logica e sinanche al buon senso sostenere che, dinanzi ad una aggressione generalizzata alle proprietà private, si debba "lasciar fare", altrimenti il reo potrebbe divenire vieppiù violento: in questo modo si garantirebbe non l'ordine, ma il disordine pubblico, dal momento che proprio dove più intollerabile è stato il sopruso, là più forte deve essere la reazione dell'ordinamento e dello stato di diritto: *coercendae licentiae et criminibus vindicandis*;

(-) infine, questa Corte non può non rilevare che la statuizione della Corte d'appello di Firenze dal punto di vista della logica formale costituisce un autentico paradosso di Epimenide: l'occupazione abusiva di un intero immobile da parte di una massa di persone organizzate fu dessa, di per sè, il fatto turbativo dell'ordine pubblico. Pertanto affermare che giustamente essa fu tollerata per evitare più gravi proteste, significherebbe che per

ragioni di ordine pubblico si può tollerare la violazione dell'ordine pubblico: e la contraddizione non lo consente.

3.11. Che in uno Stato di diritto la pubblica amministrazione abbia l'obbligo ineludibile di dare attuazione ai provvedimenti giurisdizionali è questione talmente ovvia ed elementare che pare a questa Corte sinanche ultroneo dovervisi soffermare vieppiù.

Nondimeno, a fronte di talune affermazioni non del tutto esatte contenute nel controricorso del Ministero dell'interno, si impongono due precisazioni.

3.11.1. La prima è che 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, e non certo garantire - chè, di fatto, di questo si trattò - a dei riottosi il godimento dei beni altrui.

Pertanto la circostanza che un immobile altrui sia illecitamente occupato per necessità abitativa, piuttosto che per protesta, per gioco, per esercitarvi attività associative, è del tutto irrilevante ai fini dell'affermazione della responsabilità della p.a. che non abbia dato esecuzione all'ordine giudiziale di sgombero.

3.11.2. La seconda precisazione riguarda la specificità del provvedimento giudiziario da eseguire.

Ha dedotto infatti il Ministero controricorrente che nella specie non vi fu negligenza dei propri organi nel ritardare lo sgombero degli immobili, perchè i provvedimenti emessi dalla procura della Repubblica non contenevano dettagliate istruzioni esecutive.

A prescindere da qualsiasi rilievo circa la tempestività di tale deduzione e l'ammissibilità del modo in cui è formulata (il testo dei provvedimenti in questione non viene infatti trascritto, nè riassunto), essa sarebbe comunque inidonea ad escludere la colpa della p.a..

E', innanzitutto, singolare che il Ministero pretenda di avere la massima discrezionalità quando si tratti di scegliere se dare o non dare esecuzione ad un provvedimento giudiziario di sgombero, e di non averne alcuna quando si tratti di scegliere il quomodo dell'esecuzione.

In ogni caso va ricordato che la p.a. nell'esecuzione delle attività materiali ad essa demandate ha l'obbligo di diligenza di cui all'art. 1176 c.c., comma 2 (ex permultis, Sez. 3, Sentenza n. 19883 del 06/10/2015, Rv. 637355-01). Pertanto, incaricata di eseguire uno sgombero, la p.a. ha il dovere di provvedervi con le capacità e le professionalità da essa esigibili, senza attendere supinamente che sia qualcun altro a dirle come fare. Del resto, nessuno ha mai preteso dall'autorità giudiziaria che, nell'emanare - ad esempio - un'ordinanza di custodia cautelare, spieghi dettagliatamente come debba eseguirsi la manus iniectio. L'esecuzione materiale dell'ordine è, essa sì, compito e responsabilità della p.a., e la mancanza di direttive dettagliate al riguardo non l'autorizza ad astenersi.

3.12. La sentenza impugnata va dunque cassata con rinvio alla Corte d'appello di Firenze, la quale nel riesaminare il gravame applicherà il seguente principio di diritto:

"la 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 ad 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 ed art. 1 del Primo Protocollo addizionale CEDU. E' pertanto 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".

4. Le spese.

Le spese del presente grado di giudizio saranno liquidate dal giudice del rinvio.

P.Q.M.

la Corte di Cassazione:

(-) accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia la causa alla Corte d'appello di Firenze, in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio della Sezione Terza Civile della Corte di Cassazione, il 13 luglio 2017.

Depositato in Cancelleria il 4 ottobre 2018.