

Il Consiglio di Stato definisce il rapporto tra ordinanza di sgombero di un immobile confiscato e diritto all'abitazione

(Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 30 gennaio 2025, n. 720)

Il Consiglio di Stato si pronuncia in materia di effetti estintivi della confisca rispetto ai diritti reali di godimento e garanzia eventualmente esistenti sul bene.

I Giudici di Palazzo Spada hanno inequivocabilmente ribadito che il bene acquisito per effetto della confisca, assumendo una natura rigidamente pubblicistica, non può in alcun modo essere distolto dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche sottese, sicché il regime giuridico della *res* confiscata può essere assimilato a quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato.

Tanto deve portare a considerare l'ordinanza di sgombero di un immobile confiscato disposta dall'Agenzia dei beni confiscati alla criminalità organizzata come un "atto dovuto" rispondente esclusivamente all'interesse concreto alla liberazione del bene, senza alcuna necessità di accertare previamente la destinazione del bene stesso.

La scelta adottata dal legislatore di ritenere prevalente l'esigenza di contrastare la criminalità organizzata attraverso l'eliminazione dal mercato di un bene di provenienza illecita rende, pertanto, superflua ogni attività di bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello privato, a nulla potendo rilevare le esigenze dei destinatari del provvedimento di sgombero, le cui pretese ad un generale 'diritto all'abitazione' non sono meritevoli di pregio tenuto conto degli accertamenti che precedono la confisca.

D'altronde, pure la giurisprudenza della Corte EDU ha categoricamente escluso che il soggetto a cui è stato legittimamente confiscato un immobile possa vantare un diritto inviolabile al proprio domicilio in contrapposizione all'interesse pubblico a contrastare la criminalità organizzata, per la cui soddisfazione la confisca costituisce misura indispensabile e non comprimibile.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5180 del 2024, proposto da -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfredo Renzulli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Comune di -OMISSIS-- Polizia Locale, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo di Lodi, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 20008/2023, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo di Lodi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 novembre 2024 il Cons. Enzo Bernardini e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'odierna appellante ha impugnato in primo grado, unitamente al figlio -OMISSIS-, l'ordinanza di sgombero ex art. 2-decies, comma 2, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (trasfuso nell'art. 47, comma 2, del decreto legislativo 6 novembre 2011, n. 159), con cui l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - sede secondaria di Milano, ha ordinato di rilasciare il cespite immobiliare, ove risiedono, libero da persone o cose, entro il termine perentorio di 120 giorni dalla data di notifica del provvedimento, con l'avvertenza che, in difetto, si sarebbe proceduto all'immediato sgombero forzoso nei termini di legge.

2. Il Tar, con la sentenza qui impugnata, ha respinto il gravame evidenziando:

- quanto alla doglianza della mancata notifica del provvedimento a -OMISSIS-, che *"l'Amministrazione ha depositato in giudizio il verbale della Polizia locale del Comune di -OMISSIS-, nel quale viene dato atto che "Con riferimento al prot. Pref. -OMISSIS-/2022 notifica provvedimento agli interessati, ovvero -OMISSIS-, si allega atto debitamente notificato alla Sig.ra -OMISSIS-, nata a -OMISSIS-, residente in -OMISSIS- -OMISSIS-, mentre si presenta certificazione di invalidità per -OMISSIS-, presentata dalla madre, in quanto il ragazzo, sebbene maggiorenne non è in grado di intendere per via di un ritardo mentale riconosciuto, e non è stato possibile procedere allo stesso con la notifica dell'atto...la notifica ha comunque raggiunto il suo scopo, avendo il ricorrente impugnato il provvedimento e risultando pertanto ogni eventuale e ipotetico vizio della notifica sanato dalla tempestiva impugnazione dell'atto da parte di tutti i destinatari"*;

- che *"anche le censure relative alla violazione degli artt. 7 e 10 della L. 241/90, per mancata comunicazione di avvio del procedimento, non sono fondate, in ragione del carattere strettamente vincolato del provvedimento, che costituisce un atto dovuto per l'Amministrazione. Pertanto, la mancata partecipazione del privato al procedimento di*

sgombero di un immobile requisito e confiscato, è irrilevante, anche ai sensi dell'art. 21-octies, l. 7 agosto 1990, n. 241, poiché il provvedimento di sgombero è atto dovuto, per la sua natura vincolata ai sensi degli artt. 47 comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 e 823 comma 2, c.c. (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 25/07/2016, n. 3324; Cons. St., sez. III, 23 giugno 2014, n. 3169; Consiglio di Stato Sez. III Sent. del 31.10.2018; Cons. Stato, sez. III, n. 1499/2019)";

- che "in tema di sgomberi di beni sequestrati alla criminalità organizzata, la giurisprudenza consolidata e condivisa da questo Collegio ha statuito che l'ordinanza di sgombero, come congegnata dal legislatore, è riconducibile all'esercizio di un potere vincolato e costituisce un "atto dovuto", strettamente consequenziale rispetto alla confisca definitiva dei beni, da cui consegue un istantaneo trasferimento a titolo originario in favore del patrimonio dello Stato del bene che ne costituisce l'oggetto ex art. 45 co. 1 d.lgs. n. 159/2011 (cfr. Cass. civ., SS.UU., 8.1.07, n. 57). Pertanto, ai sensi dell'art. 47 comma 2, d.lgs. n. 159/2011, l'adozione dell'ordinanza di sgombero di immobile confiscato alla criminalità organizzata costituisce, per l'ANBSC, un atto dovuto, atteso che essa ha il potere-dovere di ordinare ai ricorrenti di lasciare libero un bene che, per effetto della confisca, acquisisce un'impronta rigidamente pubblicistica, che non consente di distoglierlo, anche solo temporaneamente, dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche. Il che determina l'assimilabilità del regime giuridico del bene confiscato a quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile (Cons. Stato, Sez. III, 5.7.16, n. 2993 e 16.6.16, n. 2682)";

- che "il bene deve essere considerato oramai acquisito in via definitiva al patrimonio indisponibile dello Stato, in quanto l'ordinanza di sgombero, riconducibile all'esercizio di un potere vincolato, costituisce effettivamente un atto dovuto strettamente consequenziale rispetto alla confisca definitiva dei beni, da cui consegue un istantaneo trasferimento a titolo originario in favore del patrimonio dello Stato del bene che ne costituisce l'oggetto ex art. 45 co. 1 d.lgs. n. 159/2011 (cfr. Cass. civ., SS.UU., 8 gennaio 2007, n. 57). Al momento dell'acquisizione del carattere di definitività del provvedimento di confisca corrisponde per l'Agenzia il potere-dovere di ordinare alla parte ricorrente di lasciare libero il bene, avendo lo stesso acquisito, per effetto del provvedimento ablatorio, una impronta rigidamente pubblicistica che non consente di distoglierlo, anche solo temporaneamente, dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche. Ne deriva l'assimilabilità del regime giuridico del bene confiscato a quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 23 giugno 2014, n. 3169). Neppure possono valere le censure relative alla violazione del diritto all'abitazione, costituzionalmente e convenzionalmente tutelato, ovvero alla violazione del divieto di responsabilità per fatto altrui. Sul punto, deve infatti rilevarsi che ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione di tipo patrimoniale, la disciplina di settore ritiene condizione sufficiente che il soggetto, indiziato di uno dei delitti previsti dall'art. 16 del d.lgs. n. 159/2011, mostri la disponibilità diretta o indiretta di beni che si ritengono frutto di attività illecite";

- quanto all'asserita lesione al diritto all'abitazione che *"è utile ricordare che proprio la Corte di Strasburgo ha già avuto modo di pronunciarsi sulla legittimità della confisca disposta quale misura di prevenzione antimafia"*;

- che per quanto ha tratto con le *"censure relative all'esiguità del termine concesso per lo sgombero, deve rilevarsi che le stesse non possono essere favorevolmente apprezzate in ragione della risalente conoscenza del procedimento relativo alla confisca ed all'effettuazione di apposito sopralluogo, da parte delle Forze di Polizia, in data precedente all'emanazione del provvedimento di sgombero. Peraltro, non risulta che il termine di 120 giorni, assegnato dall'Amministrazione, abbia privato i ricorrenti della possibilità di impugnare il provvedimento e di proporre la relativa domanda cautelare"*.

3. La sentenza è appellata da uno solo degli originari ricorrenti. Con l'atto di appello qui in scrutinio vengono sostanzialmente riproposte le censure di primo grado, evidenziando in particolare:

- la tutela che la Corte Cost. appresta al diritto all'abitazione, sancendo *"che "è doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione" (n. 49/1987); "Il diritto all'abitazione rientra infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione" (Corte cost., sent. n. 217 del 1988); "il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona" (Corte Cost. sent. n. 119 del 24 marzo 1999); "Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso" (Corte Cost. sent. n. 217 del 25 febbraio 1988); "indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge" (sentenza n. 252 del 1983).*

- che *"Il diritto di abitazione è oggetto di tutela anche a livello europeo, atteso che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha considerato che la perdita dell'abitazione costituisce una violazione al diritto al rispetto della libertà di domicilio (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea art. 7) e che qualsiasi persona che rischi di esserne vittima avrebbe diritto, in linea di principio, a poter far esaminare la proporzionalità di tale misura (v. sentenze Corte EDU, McCann c. Regno Unito, n. 19009/04, § 50, CEDU 2998, e Rousk c. Svezia, n. 27183/04, § 137)"*.

4. L'Amministrazione si è costituita con un'articolata memoria, con cui contesta le doglianze dell'appellante e richiama la giurisprudenza di settore.

5. All'udienza pubblica del 28 novembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è infondato e va, quindi, respinto.

1.1. La cornice giuridica non lascia adito a dubbi circa gli effetti estintivi della confisca rispetto ai diritti reali di godimento e garanzia eventualmente esistenti sul bene.

1.2. Va infatti ricordato che il provvedimento di sgombero è, per la sua natura, vincolato ai sensi dell'art. 47, comma 2, d.lgs. n. 159 del 2011 e dell'art. 823, comma 2, c.c.; il bene acquisito per effetto della confisca assume un'impronta rigidamente pubblicistica, che non consente di distoglierlo, anche solo temporaneamente, dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche, che determinano l'assimilabilità del regime giuridico della *res* confiscata a quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile dello Stato.

1.3. Ne consegue che l'ordinanza di sgombero costituisce esercizio necessitato di un potere autoritativo, dovendo l'Agenzia comunque assicurare al patrimonio indisponibile dello Stato i beni stessi per la successiva destinazione a finalità istituzionali e sociali, sottraendoli ai soggetti nei confronti dei quali è stata applicata, in via definitiva, la misura patrimoniale e che pertanto il provvedimento non necessita di ulteriore motivazione.

1.4. In materia, la giurisprudenza amministrativa è assolutamente univoca e costante nell'affermare che *"quello dell'Agenzia dei beni confiscati alla criminalità organizzata di ordinare lo sgombero di un immobile confiscato è un "potere-dovere" che non è in alcun modo condizionato dalla previa adozione del provvedimento di destinazione del bene stesso ma risponde ad un interesse concreto alla liberazione dei beni, che viene compiutamente soddisfatto con l'esercizio di un'azione esecutiva complementare ma distinta da quella discrezionale con cui, invece, l'amministrazione decide in ordine all'uso sociale dei medesimi beni mediante il procedimento di destinazione disciplinato dagli artt. 47 ss., d.lgs. n. 159 del 2011; l'ordinanza di sgombero, come congegnata dal legislatore, è riconducibile all'esercizio di un potere vincolato e costituisce un "atto dovuto", strettamente consequenziale rispetto alla confisca definitiva dei beni, da cui consegue un istantaneo trasferimento a titolo originario in favore del patrimonio dello Stato del bene che ne costituisce l'oggetto ex art. 45, comma 1, d.lg. n. 159" (cfr. Cons. Stato, sez. III, 13 giugno 2022, n. 4813; Cons. Stato, sez. III, 12 luglio 2021, n. 5272).*

2. Non può, infine, operarsi in questo caso un giudizio di bilanciamento tra l'interesse pubblico e quello privato, proprio perché il legislatore stesso ha ritenuto prevalente l'esigenza di contrastare la criminalità organizzata attraverso l'eliminazione dal mercato (quindi con il provvedimento ablatorio) di un bene di provenienza illecita *"destinandolo ad iniziative di interesse pubblico (Cons. Stato, sez. III, n. 2993 del 2016 e n. 6193 del 2018); pertanto, rispetto all'ordinanza di sgombero non può più affermarsi la necessità di comparare l'interesse pubblico alla acquisizione della disponibilità materiale del bene con quello privato alla conservazione di un immobile, non essendo in capo agli occupanti configurabile una posizione giuridica meritevole di tutela, con riferimento non solo all'an ma anche al momento della consegna (Cons. Stato, sez. III, n. 6706 del 2018; n. 6193 del 2018*

e n. 5669 del 2018), neanche avuto riguardo ad esigenze, pur comprensibili dal punto di vista umano, relative alla presenza di minori, o a particolari condizione di salute dei destinatari del provvedimento di sgombero. Come già chiarito da questa Sezione (Cons. Stato, sez. III, 4 gennaio 2024, n. 176) il provvedimento di rilascio non reca alcuna lesione ad un preteso "diritto all'abitazione", che genericamente si asserisce essere tutelato dalla Costituzione, in considerazione del fatto che l'invocata tutela presuppone un valido titolo di disponibilità del bene, che in questo caso non ricorre, tenuto conto dei puntuali accertamenti che hanno preceduto la confisca (Cons. Stato, sez. V, 27 novembre 2015, n. 5383). Neppure sussistono problemi di compatibilità della misura di prevenzione con i principi della CEDU, atteso che la stessa giurisprudenza della Corte EDU non riconosce un diritto prevalente del soggetto al quale è stato confiscato il bene in sede di prevenzione a conservare la sua proprietà e a permanere nell'immobile confiscato con la propria famiglia (cfr. sentenza 22 febbraio 1994, Raimondo c/ Italia in causa n. 12954/87; Riela c/ Italia causa n. 52439/09), non potendo il soggetto, al quale è stato legittimamente confiscato l'immobile, vantare un diritto inviolabile al proprio domicilio in contrapposizione all'interesse pubblico a contrastare la criminalità organizzata attraverso l'eliminazione dal mercato di un bene di provenienza illecita, destinandolo ad iniziative di interesse pubblico (Cons. Stato, sez. III, 26 settembre 2022 n. 8310). La Corte EDU ha, infatti, ritenuto che la confisca, come misura di prevenzione, non confligge con le norme CEDU, ma costituisce, semmai, una misura indispensabile per contrastare il crimine" (Cons. Stato, sez. III, n. 5264/2024).

2.1. Ne consegue che a fronte di un provvedimento di confisca divenuto definitivo l'Agencia non avrebbe potuto che addivenire ad ordinare lo sfratto dell'immobile.

3. La presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato "*principio della ragione più liquida*", corollario del principio di economia processuale (Cons. Stato, Ad. Pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti difensivi non accolti e ciononostante non espressamente richiamati - in ossequio al principio di sinteticità di cui all'art. 3, comma 2, cod. proc. amm. - sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione, in ragione dell'economia della stessa, e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

4. In conclusione, il Collegio ritiene di dover respingere l'appello, con conferma della sentenza di primo grado qui gravata.

Tenuto conto della particolarità della vicenda oggetto del presente giudizio le spese possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dell'appellante.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere

Angelo Roberto Cerroni, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 30 GEN. 2025.