

ATTI AMMINISTRATIVI: Proprietà - Misure di prevenzione - Confisca - Beni confiscati alla criminalità organizzata - Ordinanza di sgombero - Atto dovuto - Conseguenze - Provvedimento di destinazione pubblica del bene - Necessità - Esclusione

Cons. Stato, Sez. III, 22 ottobre 2020, n. 6387

- in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2021, pag. 256.

1. “[...] Per effetto della confisca a norma della legislazione antimafia gli immobili acquisiscono, difatti, una impronta rigidamente pubblicistica, che tipicizza la condizione giuridica e la destinazione dei beni, non potendo essere distorti da quella normativamente stabilita ("finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile", ovvero "finalità istituzionali o sociali" in caso di trasferimento degli immobili nel patrimonio dei comuni). Pertanto, va riconosciuto che, a seguito dell'insorgenza del vincolo di destinazione a finalità pubbliche (che rappresenta il nucleo dell'istituto della confisca, ancor prima dell'adozione del provvedimento di individuazione della concreta destinazione prescelta dall'Amministrazione per il singolo bene di cui si tratta), il regime giuridico dei beni confiscati è assimilabile a quello dei beni compresi nel patrimonio indisponibile, i quali devono essere conseguentemente resi liberi da vincoli precedentemente esistenti, e ciò coerentemente con la natura pubblicistica acquisita dagli stessi [...]”.
2. “[...] il provvedimento di sgombero [...] è atto dovuto, per la sua natura vincolata ai sensi dell'art. 47, comma 2, del d. lgs. n. 159 del 2011 e dell'art. 823, comma secondo, c.c., e nessun temperamento – anche di carattere familiare - resta consentito a fortiori in presenza di forme di godimento sine titolo [...]”.

FATTO e DIRITTO

Con il gravame in epigrafe, parte appellante, chiede l’annullamento della sentenza della Sezione Prima del Tar per il Lazio, n. -OMISSIS-, pubblicata il 13 maggio 2019 con la quale è stato respinto il ricorso proposto avverso l’ordinanza di sgombero/rilascio emessa, ai sensi dell’art. 47, comma 2, del D.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, nei confronti dei sig.ri -OMISSIS- e -OMISSIS- dall’Agenzia Nazionale per l’Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata ed avente ad oggetto la proprietà dell’immobile, sito in -OMISSIS-, -OMISSIS-.

Tale provvedimento veniva adottato a seguito del decreto di confisca del -OMISSIS- 2012, emesso nell’ambito del procedimento iscritto al n. n. -OMISSIS- dal Tribunale di Milano - Sezione Autonoma Misure di Prevenzione – definitivo a far data dal -OMISSIS- 2014 per effetto della pronuncia resa dalla Suprema Corte di Cassazione.

Avverso la decisione di prime cure, parte appellante, deduce che:

1) il TAR Lazio non avrebbe correttamente valutato il fatto che l'atto impugnato, pur ponendo ad esclusivo presupposto dell'ingiunzione di sfratto il provvedimento di confisca del cespite di proprietà della signora -OMISSIS- ha, poi, completamente ommesso di contemplarla, limitandosi a confermare quanto apoditticamente ritenuto dall'amministrazione che la stessa sarebbe "intestataria fittizia dell'immobile". Da qui, dunque, l'osservazione censorea secondo cui l'ingiunzione di restituzione del bene non è stata notificata all'effettiva legittimata passiva, ovvero alla sig.ra -OMISSIS-, ma soltanto al sig. -OMISSIS- che ha subito l'ablazione, per effetto della confisca. Né tale vizio potrebbe ritenersi superabile, come erroneamente ritenuto dal giudice di prime cure, in virtù del generico richiamo all'asserita intestazione fittizia, peraltro non provata, alla nominata sig. -OMISSIS-; pertanto concludono gli istanti il decreto di sgombero, essendo inefficace nei riguardi dell'intestatario del bene, quantunque fittizio, non avrebbe potuto produrre effetti nei confronti della stessa.

2) le peculiarità concrete della vicenda qui in rilievo avrebbero dovuto indurre il giudice di primo grado ad un attento esame della documentazione sottesa al ricorso, quanto alla circostanza che la sentenza della Corte di Appello di Milano - riguardante la confisca del bene intestato alla sig.ra -OMISSIS- - era stata emessa in data -OMISSIS-2012, ossia anteriormente alla sentenza di primo grado, concernente il procedimento penale che aveva assolto il sig. -OMISSIS- dai capi di imputazione di associazione per delinquere.

Resiste in giudizio l'Agenzia Nazionale per l'Amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

All'udienza dell'8 ottobre 2020 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Come brevemente suesposto in fatto, oggetto del giudizio di primo grado è l'ordine notificato al sig. -OMISSIS- - e di chiunque altro lo occupi - di rilasciare l'immobile sito nel Comune di -OMISSIS- -OMISSIS-, situato alla -OMISSIS-, facente parte dei beni confiscati agli odierni appellanti ai sensi della l. n. 575 del 1965.

L'appello è infondato alla luce dei principi, consolidati nella giurisprudenza del giudice amministrativo di primo e di secondo grado, formati nella materia de qua.

Osserva anzitutto il Collegio che la ratio essendi della disciplina dettata dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 - recante il Codice delle leggi antimafia - in ordine alla confisca dei beni alla criminalità organizzata è quella di contrastare il fenomeno criminale, mediante l'eliminazione dal mercato, ottenuta con il provvedimento ablatorio reale, di un bene di provenienza illecita, destinandolo ad iniziative di interesse pubblico, che rientra nella piena discrezionalità dell'Amministrazione individuare.

Il vincolo di destinazione impresso dalla citata normativa ai beni con riferimento ai quali sia intervenuta la confisca, che vengono devoluti al patrimonio indisponibile dello Stato, ne implica quindi l'automatico assoggettamento al relativo regime giuridico, come dettato dagli artt. 823 e seguenti del codice civile.

Stabilisce, invero, la vista previsione normativa intitolata “ condizione giuridica del demanio pubblico” che “I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano”, demandando all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico, la quale ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà.

Il regime giuridico del patrimonio indisponibile dello Stato, cui soggiacciono i beni confiscati alla criminalità organizzata comporta quindi l'incompatibilità dei precedenti utilizzi del bene con la nuova natura acquisita dal bene stesso, la cui destinazione deve formare oggetto di una autonoma fase di valutazione da condursi sulla base di un complesso esame di tutti gli elementi di rilievo e delle soluzioni astrattamente percorribili, l'analisi delle quali non può essere anticipata alla diversa fase dello sgombero del bene confiscato al fine di valutare la possibilità della conservazione dell'uso in atto.

Per effetto della confisca a norma della legislazione antimafia gli immobili acquisiscono, difatti, una impronta rigidamente pubblicistica, che tipicizza la condizione giuridica e la destinazione dei beni, non potendo essere distolti da quella normativamente stabilita ("finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile", ovvero "finalità istituzionali o sociali" in caso di trasferimento degli immobili nel patrimonio dei comuni). Pertanto, va riconosciuto che, a seguito dell'insorgenza del vincolo di destinazione a finalità pubbliche (che rappresenta il nucleo dell'istituto della confisca, ancor prima dell'adozione del provvedimento di individuazione della concreta destinazione prescelta dall'Amministrazione per il singolo bene di cui si tratta), il regime giuridico dei beni confiscati è assimilabile a quello dei beni compresi nel patrimonio indisponibile, i quali devono essere conseguentemente resi liberi da vincoli precedentemente esistenti, e ciò coerentemente con la natura pubblicistica acquisita dagli stessi.

Stante, quindi, l'incompatibilità di precedenti diritti sui beni confiscati con la natura che gli stessi acquisiscono a seguito della confisca, l'adozione dell'ordinanza di sgombero costituisce per l'Agenzia un atto dovuto, avendo quindi la stessa il potere-dovere di ordinare di lasciare libero il bene, che ha acquisito, per effetto della confisca, la natura pubblicistica che non consente neanche una temporanea distrazione dal vincolo di destinazione e dalle finalità pubbliche, che determinano –

come dianzi esposto - l'assimilabilità del regime giuridico del bene confiscato a quello dei beni facenti parte del patrimonio indisponibile.

Tale potere-dovere non è in alcun modo condizionato dalla previa adozione del provvedimento di destinazione dello stesso (Cons. St., sez. III, 23 giugno 2014, n. 3169); infatti il potere/dovere di tutelare il demanio dello Stato di cui si tratta (art. 2-nonies, comma 1, primo periodo, l. 31 maggio 1965, n. 575) in via di autotutela (c.d. autotutela esecutiva) prescinde del tutto dal provvedimento di destinazione (art. 2-decies, commi 2 e 3, l. n. 575 del 1965), il quale consegue ad un diverso procedimento, da attivare successivamente alla definitività della confisca, con riferimento ad un bene, che deve risultare libero da precedenti usi e destinazioni.

Solo nell'ambito della diversa fase procedimentale inerente l'individuazione della destinazione del bene potrà eventualmente essere valutata la possibilità di vendita o di affitto del bene, non potendo tali utilizzi – auspicati da parte ricorrente – essere stabiliti nella diversa fase di sgombero dell'immobile, la cui finalità è unicamente quella di rendere libero l'immobile per le destinazioni che verranno stabilite.

Facendo applicazione dei surriferiti principi che governano la materia de qua, consegue che, nel caso sottoposto all'esame del Collegio, la pendenza del giudizio in ordine alla allegata non definitività del provvedimento di confisca – avendo gli odierni appellanti presentato istanza di revoca, per la quale resta pendente allo stato la sola istanza della sig.ra -OMISSIS- – non scalfisce la legittimità del provvedimento ablatorio in questione, dovendosi dare preminenza alla rigida natura pubblicistica del bene che, per effetto della confisca, non ne consente alcuna temporanea distrazione dal vincolo di destinazione a finalità pubbliche, neanche avuto riguardo ad esigenze come quelle abitative della famiglia, rappresentate nel caso all'esame. (Cons. St. sez. III, 25 luglio 2016, n. 3324; id. 16 giugno 2016, n. 2682),

Tanto premesso, rileva il Collegio che, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, il giudice di prime cure ha fatto buon governo dei suesesi principi regolatori applicabili nella materia in esame.

In sede di gravame, l'appellante si duole, anzitutto, del fatto che l'ingiunzione di restituzione del bene non è stata notificata, né tantomeno rivolta, alla sig.ra -OMISSIS- - vale a dire all'effettiva legittimata passiva - per acquisto fattone utilizzando, in parte, il ricavato di altra vendita di cui la stessa era unica proprietaria e, per il residuo prezzo, il mutuo concesso dal -OMISSIS-.

Il motivo di appello è infondato.

Sul punto, il primo giudice ha correttamente argomentato statuendo che... solo fittiziamente il cespite di -OMISSIS- risultava intestato a -OMISSIS- come si ricava dalla documentazione depositata dall'amministrazione e segnatamente dagli atti del procedimento di prevenzione n. - OMISSIS- incardinato presso il tribunale di Milano.

Né a diversa conclusione può, poi, pervenirsi valorizzando la circostanza che l'intestazione fittizia non sarebbe stata provata e allegatamente smentita dalla stessa visura catastale da cui risulta intestataria la sig.ra -OMISSIS-, rilevando, in proposito, non già l'epilogo delle vicende raggiunte in sede penale del citato procedimento, ma i fatti emersi – tra cui la mancata buona fede dell'Istituto di credito mutuante – vertendosi, come sopra ricordato, in una logica anticipatoria e di prevenzione estranea a quella penalistica.

Sicché sembra del tutto coerente con le suddette premesse l'opzione esercitata dalla qui intimata Agenzia di orientare l'esercizio della pretesa di rilascio nei confronti del sig. -OMISSIS-, siccome effettivo dominus dell'immobile e, comunque, colui che ne poteva concretamente disporre.

Tanto più è a dirsi, alla data di adozione dell'atto di sgombero, considerata l'oramai maturata ablazione del diritto proprietario di cui la sig.ra -OMISSIS- era (formalmente) titolare, risultando adeguatamente chiarito alla luce della documentazione vagliata dal primo giudice l'effettivo assetto proprietario del cespite.

Ne consegue che le argomentazioni rappresentate dal ricorrente, al fine di evitare il rilascio dei beni, già esposte nell'ambito del procedimento di prevenzione e, all'evidenza, valutate negativamente dal primo giudice, non possono in questa sede assumere rilievo.

In sede di gravame l'appellante si duole, inoltre del fatto, che l'ingiunzione di restituzione del bene è stata notificata, nonostante parte appellante abbia depositato ricorso anche alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo, ciò in quanto il giudicato penale in palese contrasto con il giudicato delle Misure Autonome di Prevenzione violerebbe la tutela del diritto al rispetto della propria vita privata, familiare e del proprio domicilio.

La doglianza è priva di pregio, dovendosi ribadire che il provvedimento di sgombero, alla luce delle ragioni sin qui esposte, è atto dovuto, per la sua natura vincolata ai sensi dell'art. 47, comma 2, del d. lgs. n. 159 del 2011 e dell'art. 823, comma secondo, c.c., e nessun temperamento – anche di carattere familiare - resta consentito a fortiori in presenza di forme di godimento sine titulo, come quella in essere.

In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto e, dunque, confermata la sentenza del Tar del Lazio, sez. I, n. -OMISSIS-, che ha respinto il ricorso di primo grado.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge con conseguente conferma della sentenza del T.a.r. per il Lazio, sez. I, n. -OMISSIS-.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore della costituita Agenzia Nazionale, delle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in € -OMISSIS-

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 dell'articolo 10 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 della parte appellante nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificarla.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Antonio Massimo Marra, Consigliere, Estensore