

NOTA SULLA VERSIONE

Trascrizione integrale della versione pubblica pseudonimizzata della sentenza del Tribunale di Roma, 18 dicembre 2025, n. 17740, R.G. 53641/2022, reperibile online su Doctrine.

La pubblicazione online sostituisce alcuni nomi con etichette (ad es. Parte_1, Controparte_2, CP_1) e contiene gli eventuali omissis/ellissi presenti nella fonte pubblica. Questa trascrizione non è una copia autentica estratta dal fascicolo telematico.

TRIB. ROMA - SENTENZA 18 DICEMBRE 2025, N. 17740 N. R.G. 53641/2022

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA
SEZIONE II CIVILE

nella persona del Giudice designato dott.ssa AS CA, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di primo grado iscritta al n. 53641 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi per l'anno 2022, trattenuta in decisione giusta ordinanza pronunciata in data 04.07.2025 all'esito della scadenza del termine concesso ex art. 127 ter c.p.c., vertente

TRA

nella sua qualità di gestore del "FIP - Fondo Immobili Pubblici" e in persona del Parte_1 Responsabile della funzione Legal Department e procuratore speciale, dott. giusta procura Parte_2 dell'A.D. in data 23 maggio 2018 (rep. 6324/3186 notaio dott.) Per_1 rappresentata e difesa dagli Avv.ti Filippo Brunetti, Silvio Martuccelli, Andrea Costa e Milvio Delfini ed elettivamente domiciliata presso lo studio di questi ultimi (Chiomenti Studio Legale) in Roma, via Ventiquattro Maggio n. 43, come da procura in atti

ATTRICE

E

, in persona del Presidente del Consiglio CP_1
, in persona del Ministro pro tempore Controparte_2
rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici sono domiciliati, in Roma, via dei Portoghesi n. 12

CONVENUTI

OGGETTO: azione di risarcimento dei danni da mancato sgombero di immobile occupato abusivamente.

CONCLUSIONI: come da note depositate dalle parti ai sensi dell'art. 127 ter c.p.c., in sostituzione dell'udienza di precisazione delle conclusioni, in data 30 giugno 2025 e 02 luglio 2025, da intendersi richiamate e trascritte.

IN FATTO E IN DIRITTO

1. Vicende in fatto e processuali

Con atto di citazione notificato, in data 19.07.2022, nella sua qualità di gestore del "FIP Parte_1 - Fondo Immobili Pubblici", conveniva in giudizio dinanzi a questo Tribunale lo Stato Italiano, in persona del Presidente del Consiglio, e il , in persona del Ministro p.t., chiedendo l'accoglimento Controparte_2 delle seguenti conclusioni:

"previo accertamento della illegittima occupazione del Fabbricato di Via Santa Croce a far data dal 12 ottobre 2013 e della mancata esecuzione dei provvedimenti giudiziari di sequestro preventivo e di quelli amministrativi di sgombero:

A. in via principale, accertare e dichiarare, per i motivi di cui in narrativa (in particolare sub §

VII), la sussistenza dell'illecito civile ex art. 2043 c.c., imputabile allo Stato Italiano e al , e Controparte_2 pertanto la responsabilità dei convenuti in solido tra loro - o, in subordine, ciascuno per quanto di rispettiva competenza - per i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti da quale gestore del Parte_1 Fondo FIP;

B. in via concorrente o alternativa, accertare e dichiarare, sempre per i motivi esposti in narrativa (in particolare sub § VIII), la sussistenza della responsabilità di natura contrattuale da contatto sociale del per la violazione delle regole di correttezza e buona fede, di diritto privato, cui si deve Controparte_2 uniformare anche il comportamento dell'amministrazione; e pertanto la responsabilità del medesimo CP_2 per i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti da quale gestore del Fondo FIP;

Parte_1 C. per l'effetto dell'accoglimento della domanda sub lett. A e/o di quella sub lett. B., condannare lo Stato Italiano e il in solido tra loro - o, in subordine, ciascuno per quanto di rispettiva Controparte_2 competenza e ragione - al risarcimento di tutti i danni patrimoniali e non patrimoniali subiti e subendi da quale gestore del Fondo FIP, come provvisoriamente quantificati in narrativa, ovvero Parte_1 nella diversa misura da determinarsi in corso di causa, anche in via equitativa, e comunque da aggiornarsi sino alla data della emananda sentenza; il tutto oltre interessi (anche anatocistici ex art. 1283 c.c.) e rivalutazione monetaria."

A tal fine, esponeva in sintesi che:

- in qualità di gestore del fondo alternativo chiuso di investimento immobiliare denominato "FIP - Fondo Immobili Pubblici" (il "Fondo" o "FIP"), dal 2004 era proprietaria di diversi immobili, tra cui il fabbricato ubicato in Roma, via di Santa Croce in Gerusalemme nn. 55-59, precedentemente di proprietà dell' ;
- nell'ottobre 2013, numerose persone di diversa nazionalità CP_3 avevano illecitamente occupato per la sua intera superficie l'immobile di Via Santa Croce;
- il fabbricato era ancora occupato, nonostante l'attivazione da parte dell'attrice di ogni possibile iniziativa e azione giudiziaria volta a far cessare l'occupazione abusiva, mediante la presentazione di denunce/querele alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, l'invio di numerose diffide ed esposti alle Amministrazioni competenti, l'attivazione di un giudizio dinanzi al Giudice Amministrativo, per ottenere l'inclusione dell'immobile nel Piano di sgombero predisposto dalla;
- a seguito delle sporte denunce, il CP_4 Tribunale di Roma, nell'ambito del procedimento penale attivato (rgn.158392/19) aveva emesso, il 31 marzo 2020, il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p.;
- in un primo tempo, il Prefetto di Roma non aveva incluso l'immobile nel Piano degli sgomberi prioritari, adottato in data 18 luglio 2019;
- solo, a seguito di istanze e diffide presentate da parte attrice (che aveva sollecitato l'inserimento del bene nel programma e l'attivazione delle misure di tutela per gli occupanti in condizione di fragilità) e solo dopo il ricorso al TAR Lazio (che, con sentenza del 4 gennaio 2022, aveva imposto la definizione del procedimento finalizzato all'inclusione dell'immobile nel Piano), il 1° aprile 2022, il Prefetto aveva aggiornato il Piano, collocando il fabbricato di Via Santa Croce nella posizione n. 9 degli interventi prioritari, in ragione del rischio per l'incolumità e la salute pubblica, delle criticità strutturali e igienico-sanitarie e delle implicazioni per l'ordine pubblico (con ciò autovincolandosi ad adottare i provvedimenti necessari per far eseguire lo sgombero dell'immobile);
- tutti i citati provvedimenti erano rimasti integralmente ineseguiti.

Parte attrice, ritenuta la sussistenza della giurisdizione del Tribunale ordinario adito e la legittimazione passiva di entrambe le convenute, deduceva di volere agire al fine di ottenere, per conto del FIP, il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale subito a causa dell'inerzia delle Amministrazioni preposte alla liberazione dell' e in ragione della arbitraria mancata attuazione da parte delle stesse del Pt_3 provvedimento di sequestro adottato dall'Autorità giudiziaria e dello stesso provvedimento amministrativo che aveva previsto e programmato lo sgombero dell'Immobile (ovvero il Piano degli OM Aggiornato).

Deduceva che il comportamento gravemente omissivo dei convenuti configurava anche una violazione sotto molteplici profili della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo ("CEDU") e,

oltre a costituire un fatto illecito ex art. 2043 c.c., era fonte di responsabilità contrattuale, derivante da contatto sociale qualificato, con lesione dell'affidamento riposto dal privato nella correttezza della condotta della pubblica amministrazione.

Chiedeva quindi la condanna delle parti convenute al risarcimento di tutti i danni subiti per effetto della protratta occupazione, a titolo di lucro cessante e di danno emergente, da quantificare tenuto conto del valore locativo del cespite usurpato, in misura pari alla mancata percezione del reddito locativo (non inferiore ad euro 383.635,00 rivalutata all'attualità) per tutti i mesi di occupazione abusiva sino all'effettivo sgombero. Chiedeva altresì le ulteriori voci di danno, corrispondenti:

- al canone annuo di euro 25.000, perduto a far data dal 2022 a causa della mancata conclusione, con la società Iliad Italia S.p.A., di un contratto di locazione di una porzione di lastrico solare dell'immobile per l'installazione di un impianto di telecomunicazioni;
- alla perdita di valore dell'immobile, in conseguenza degli ingenti danni arrecati al fabbricato (anche a causa della realizzazione di diversi interventi edilizi realizzati in assenza di alcuna autorizzazione e quindi abusivi) e ai suoi impianti;
- alle perdite subite, a fronte della impossibilità di potere fare ricorso al c.d. Piano casa;
- ai costi che, nel corso degli anni, la società aveva continuato a sostenere (per IMU e TASI);
- agli importi richiesti dai fornitori HERA COMM ed ENEL Energia S.p.A. per la somministrazione di energia elettrica.

Chiedeva altresì il risarcimento del danno non patrimoniale provocato dalla vicenda attenzionata dagli organi di stampa, da quantificarsi in via equitativa.

Le amministrazioni convenute si costituivano tempestivamente in data 18.01.2023, per l'udienza di prima comparizione dell'08.02.2023 (differita ex art. 168 bis V co.c.p.c. ratione temporis applicabile), eccependo:

- il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo, essendo stato oggetto di doglianza il mancato tempestivo esercizio delle funzioni che la normativa attribuiva alla p.a. e quindi il non corretto adempimento di obblighi di natura pubblicistica;
- il difetto di legittimazione passiva della [...];
- la prescrizione del diritto al risarcimento del danno;
- nel merito, l'insussistenza Controparte_5 della responsabilità di natura omissiva dell'Amministrazione e la mancanza di dolo e/o colpa;
- il mancato assolvimento dell'onere della prova ex art. 2697 c.c., in particolare riguardo al sussistenza del "danno ingiusto" e al suo ammontare;
- in via subordinata il concorso di colpa del danneggiato ai sensi dell'art. 1227 c.c.

In particolare, nel merito, la difesa erariale evidenziava che l'evento dannoso (ovvero l'occupazione dell'immobile) non era in alcun modo riferibile, sotto il profilo causale, ad una condotta omissiva della P.A., dipendendo esclusivamente dalle azioni penalmente rilevanti perpetrate dagli occupanti abusivi. Difettava l'antigiuridicità della condotta e l'elemento soggettivo della colpa, a fronte dell'impossibilità di eseguire quanto disposto dall'Autorità giudiziaria, in assenza di soluzioni alloggiative da parte degli enti locali (presupposto necessario e irrinunciabile per procedere alla successiva attività di sgombero forzato).

In sostanza la tutela del diritto dominicale doveva essere inevitabilmente temperata con la garanzia di ulteriori fondamentali diritti della persona, che riguardavano i soggetti occupanti alcuni dei quali caratterizzati da situazioni di evidente fragilità sociale.

Precisava che il D.L. 14/2017 e il D.L. 113/2018, e relative leggi di conversione, avevano individuato gli adempimenti da porre in essere per fronteggiare il fenomeno delle occupazioni arbitrarie, con riguardo alle sole fattispecie ab origine ricadenti nel perimetro dell'art. 633 c.p., ove assistite da un provvedimento dell'Autorità giudiziaria penale (decreto di sequestro preventivo) o civile (sentenza e/o ordinanza di rilascio).

In particolare, il programma degli interventi di sgombero doveva tenere conto degli elementi indicati dall'art. 31-ter del D.L. 4 ottobre 2018, convertito dalla legge 1 dicembre 2018, n. 132 e pertanto l'Amministrazione aveva fissato un ordine di priorità nell'esecuzione degli sgomberi, dando precedenza, nell'ordine:

- alle esigenze di tutela dell'incolumità pubblica e privata, anche in ragione delle condizioni strutturali e di salubrità dell'immobile;
- alla presenza di accertate criticità sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica;
- alla garanzia dei diritti riconosciuti ai proprietari, seguendo l'ordine cronologico dei provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria.

Rilevava che l'immobile sito in via Santa Croce in Gerusalemme 55/59, ex sede era stato occupato CP_3 arbitrariamente il 12 ottobre 2013 da un gruppo di circa 300 persone, sostenute dal movimento della sinistra extraparlamentare per il diritto all'abitare "Action", nell'ambito dell'azione denominata "tsounami tour".

All'atto dell'occupazione la proprietà aveva sporto denuncia ed era stato instaurato il procedimento penale n. 56692/13. L'Autorità Giudiziaria solo in data 31 marzo 2020 aveva emesso decreto di sequestro preventivo.

Pertanto l'immobile, pur presente nell'elenco generale delle 77 occupazioni arbitrarie, tuttora esistenti nel territorio cittadino, sulla base dei presupposti individuati dalla normativa di riferimento e dei conseguenti criteri approvati in sede di Comitato Metropolitano, non aveva potuto essere inserito nel Piano degli interventi di sgombero approvato in data 18.7.2019, al fine di collocarsi in posizione di priorità per lo sgombero.

Solo dopo l'adozione del provvedimento di sequestro preventivo, l'immobile era stato inserito nella posizione n. 9 del Piano degli sgomberi aggiornato del 1° aprile 2022, anche in esecuzione della sentenza n. 50/2022, con la quale il Tar Lazio aveva imposto la conclusione del procedimento per l'aggiornamento del piano con l'inserimento degli immobili di proprietà della società attrice.

Le parti convenute chiedevano l'accoglimento delle seguenti conclusioni: "dichiarare il difetto di legittimazione passiva della - dichiarare il difetto di giurisdizione del Controparte_5 giudice ordinario, in favore del giudice amministrativo; - dichiarare la prescrizione del diritto al risarcimento del danno per il periodo di occupazione compreso dal 12.10.2013 al 19.7.2017; - respingere la domanda nel merito; - in via graduata ridurre l'ammontare del quantum debeatur in considerazione del concorso colposo dello stesso danneggiato."

La causa, istruita mediante produzione documentale ed espletamento di ctu, era trattenuta in decisione previa concessione dei termini ex art. 190 cpc.

2. GIURISDIZIONE

Deve in primo luogo essere affrontata la questione pregiudiziale, attinente alla giurisdizione, prospettata dalle parti convenute. Ritiene questo Tribunale che nella fattispecie in esame sussista la giurisdizione del giudice ordinario adito.

Per valutare la fondatezza di tale eccezione pregiudiziale è necessario qualificare la domanda proposta da parte attrice. Quest'ultima lamenta di avere subito danni in conseguenza di condotte omissive delle amministrazioni convenute che, in violazione di asseriti obblighi legali, in presenza di un reato commesso da soggetti terzi occupanti l'immobile, non avrebbe provveduto allo sgombero forzoso, ledendo anche il legittimo affidamento riposto dal privato nella correttezza dell'attività della p.a..

Parte attrice ha dedotto che la responsabilità, in capo alle amministrazioni convenute, deriverebbe da una ampia serie di condotte lesive, di carattere omissivo, rappresentate dall'omessa esecuzione di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria (che aveva disposto il sequestro dell'immobile il 31.03.2020, provvedimento mai eseguito), e comunque imputabili sia "all'amministrazione preposta alla salvaguardia dell'ordine pubblico (Ministero dell'Interno) sia allo Stato per non aver adempiuto ad un obbligo positivo di garantire un ristoro concreto ed immediato al pregiudizio del privato (i.e., il mancato godimento dell'Immobile)".

Secondo la prospettazione di parte attrice graverebbe su ciascuna delle parti convenute, in ragione delle proprie competenze, l'obbligo giuridico di adottare, in un lasso di tempo

ragionevole, le misure necessarie per porre fine alla occupazione abusiva dell'immobile.

Con riguardo al petitum sostanziale, dunque, parte attrice si duole, in concreto, non di una lesione conseguente all'esercizio di poteri autoritativi e collegati ad atti amministrativi di cui sia denunciata l'illegittimità, ma della lesione di propri diritti soggettivi patrimoniali (di proprietà e di iniziativa economica privata) garantiti e tutelati dalla Costituzione e dall'ordinamento sovranazionale europeo.

La domanda per come svolta, avendo un contenuto meramente patrimoniale e non venendo in rilievo nella prospettazione della parte alcun potere della p.a. a tutela di interessi generali, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario (cfr tra tante Cass. 23.03.2011, n. 6594).

In tal senso si è pronunciato, in analoghe fattispecie, la giurisprudenza del Tribunale di Roma (cfr. Tribunale di Roma n. 3559/2025; Tribunale di Roma sez.II 25.01.2019, n. 1868; Tribunale di Roma Sezione II 14.11.2017, n.21347) ed appena il caso di ricordare l'orientamento di legittimità (cfr. Cass. Sez. U., 16/03/2023, n. 7737), secondo cui “spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine alla domanda con cui un privato chiede la condanna della P.A. al risarcimento dei danni patiti in conseguenza dell'omesso sgombero di un immobile abusivamente occupato, atteso che viene in rilievo un diritto soggettivo nei cui confronti la pubblica amministrazione deve esercitare un'attività vincolata, quale la predisposizione di misure di intervento finalizzate a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica e a metter fine a una situazione illecita, dovendosi in tal caso verificare soltanto se sussistano i presupposti determinati dalla legge per l'adozione di misure o di condotte rimediali o repressive, senza che nelle condizioni date sia consentito discorrere di potere autoritativo correlato all'esercizio di scelte di natura discrezionale”.

La Corte di Cassazione con la indicata pronuncia, nel pronunciarsi su una controversia analoga a quella odierna, in un caso in cui era stata proposta una domanda risarcitoria contro l'Amministrazione statale (e per danni derivanti dal Controparte_2 Controparte_5 CP_6 mancato sgombero dell'immobile occupato abusivamente da terzi - in assenza di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria (essendo fondata la domanda sull'omessa attivazione da parte delle amministrazioni convenute degli opportuni provvedimenti amministrativi finalizzati allo sgombero dell'edificio) -, ha cassato la sentenza dei giudici di merito che avevano dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo.

In motivazione è stato affermato che tutte le domande risarcitorie non erano state proposte “in un'ottica di non corretto esercizio di un potere amministrativo discrezionale. Erano state invece prospettate nell'ottica della inerzia totale da parte dei soggetti pubblici tenuti a intervenire, secondo le rispettive competenze, in una chiara situazione di protratta illiceità, determinativa di un pregiudizio economicamente rilevante per il permanere di un'occupazione abusiva di un immobile in proprietà privata. La società aveva lamentato la lesione a opera delle parti convenute dei propri diritti fondamentali e costituzionalmente garantiti della proprietà e della iniziativa economica, incompressibili nonostante la situazione emergenziale abitativa e le connesse problematiche di ordine pubblico. E aveva dedotto la responsabilità degli enti convenuti siccome consistente nel mancato assolvimento dei propri compiti in materia di ordine pubblico e di sicurezza: il Ministero dell'interno, per quelli in materia di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica mediante le prefetture e le questure; il prefetto, per quelli di coordinamento delle forze di polizia e del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, organo consultivo del quale fa parte anche il sindaco; per il coinvolgimento, in base all'art. 118 cost., degli enti locali CP_6 nell'attuazione delle politiche statali di ordine pubblico e nella responsabilità attribuita al sindaco, quale ufficiale di governo, in materia di ordine e sicurezza pubblica. Il petitum sostanziale era teso a rivendicare un danno da fatto illecito imputabile agli enti preposti ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., in ragione dell'omessa predisposizione ed esecuzione di qualsiasi intervento, da considerare, nella specifica serie di circostanze, doveroso. V. - La predisposizione di misure di intervento finalizzate a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica e a metter fine a una condizione illecita a danni di un privato costituisce attività vincolata degli organi statuali e locali competenti. E appartiene alla cognizione del giudice ordinario la controversia in cui venga in rilievo un diritto soggettivo - oltre tutto di rilievo costituzionale - nei cui confronti la pubblica amministrazione debba esercitare un'attività

vincolata, dovendosi in tal caso verificare soltanto se sussistano i presupposti determinati dalla legge per l'adozione di una misura o di condotte rimediale o repressive, senza che nelle condizioni date sia consentito discorrere di potere autoritativo correlato all'esercizio di scelte di natura discrezionale (cfr. tra le varie Cass. Sez. U n. 22254-17, Cass. Sez. U n. 11576-18, Cass. Sez. U n. 10089-20, Cass. Sez. U n. 8188-22, Cass. Sez. U n. 28429-22)".

La Corte ha poi aggiunto che "in questi termini sarebbe in contrasto con l'art. 103 cost. ipotizzare la devoluzione al giudice amministrativo di controversie su mere condotte inerziali della pubblica amministrazione asseritamente determinative di un danno ingiusto alla sfera del diritto di proprietà, perché, ove si discuta di mera inerzia, l'amministrazione non viene a esercitare, nemmeno mediatamente, alcun potere pubblico".

3. Legittimazione passiva delle parti convenute

Quanto all'eccezionale carenza di legittimazione passiva della Amministrazione statale, la difesa erariale ha dedotto che dalla ricostruzione fattuale contenuta nell'atto introduttivo è "agevole ricavare come la Presidenza del Consiglio sia del tutto sprovvista di poteri di amministrazione attiva nella materia de quo".

Parte attrice ha, al contrario, imputato allo "Stato italiano" e alla responsabilità della Controparte_2 protratta occupazione dell'immobile di sua proprietà, censurando la condotta inerte di entrambi. In particolare, ha dedotto la mancata esecuzione da parte del di specifiche funzioni e attribuzioni conferitegli da CP_2 specifiche previsioni di legge di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza (legge n. 121/1981; Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773 - c.d. TULPS), mentre con riguardo alla posizione dello Stato italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha dedotto che "la mancata attuazione dei provvedimenti giudiziari ed amministrativi di sequestro e sgombero degli immobili abusivamente occupati da parte del costituirebbe Controparte_2 una violazione strutturale di carattere sistemico riferibile allo Stato Italiano".

Secondo la prospettazione di parte attrice tale obbligo graverebbe anche sullo Stato Italiano, rappresentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, perché tenuto a tutelare l'iniziativa economica privata e la proprietà privata garantite dalla Costituzione e tutelate nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione Europea (in quanto garantite dal Trattato e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Tuttavia, non si ravvisa in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri la violazione di un obbligo specifico, gravante al contrario sul [...], potendo la responsabilità dello Stato italiano "essere fatta valere, ai sensi dell'art. 34 della CP_2 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) qualora, dopo l'esaurimento dei rimedi apprestati dall'ordinamento nazionale (art. 35 della Convenzione), i suoi diritti non siano stati soddisfatti" (cfr. sent. Tribunale di Roma n.15399/2024).

Sotto questo profilo deve darsi continuità alla giurisprudenza del Tribunale di Roma secondo cui "i compiti amministrativi nella materia dell'ordine e della sicurezza pubblica, compreso quello di apprestare e coordinare la Forza Pubblica necessaria all'esecuzione dell'ordine del giudice quando ne possano derivare rischi per l'ordine pubblico e per la sicurezza della collettività, non spettano alla Controparte_2 bensì al : quest'ultimo è preposto, fra l'altro, alla tutela dell'ordine e della sicurezza Controparte_2 pubblica e al coordinamento delle forze di polizia [art.14, comma 2, lett. b) d. lgs. n. 300/1999], funzione che svolge attraverso il Dipartimento della pubblica sicurezza (art. 4 d.P.R. n. 398/2001, regolamento di organizzazione del Ministero degli interni); il Prefetto è l'autorità provinciale di pubblica sicurezza e ha la responsabilità generale dell'ordine e della sicurezza pubblica nella provincia (art. 13 legge n. 121/1981); infine presso ogni prefettura è istituito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, quale organo ausiliario di consulenza del Prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza (art. 20 legge n. 121/1981).

Diversamente, la responsabilità dello Stato italiano può essere fatta valere, ai sensi dell'art. 34 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) qualora, dopo l'esaurimento dei rimedi apprestati dall'ordinamento nazionale (art. 35 della Convenzione), i diritti dell'interessato non

siano stati soddisfatti” (cfr. Trib. Roma II sez. 22.10.2025 n. 14669).

Ne consegue che la domanda svolta nei confronti della Presidenza del Consiglio deve essere dichiarata inammissibile.

4. Eccezione di prescrizione

Parte attrice ha proposto domanda risarcitoria ex art. 2043 c.c.

Nel caso di specie si tratta di un illecito ex art. 2043 c.c. a carattere permanente. Secondo la giurisprudenza di legittimità “il danno derivante dall'occupazione sine titolo di un alloggio ... ha natura di illecito permanente, dando luogo al ripetersi di fatti illeciti, connessi alla perdita dei frutti naturali dell'immobile per il periodo di illegittima occupazione, con riferimento a ciascun periodo in relazione al quale si determina la perdita di detti frutti, con la conseguenza che in ogni momento sorge per il proprietario il diritto al relativo risarcimento e nello stesso tempo decorre il relativo termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 2947 cod. civ.” (Cass n. 26592/2021).

Secondo parte convenuta, avendo l'attrice notificato l'odierno atto di citazione solo il 19.7.2022, in mancanza di pregressi atti interruttivi, dovrebbe ritenersi prescritto il diritto risarcitorio relativo ai danni subiti nel periodo anteriore al 19.07.2017.

Deve premettersi che “Perché un atto abbia efficacia interruttiva della prescrizione, ai sensi dell'art. 2943, quarto comma, c.c., deve presentare un elemento soggettivo, costituito dalla chiara indicazione del soggetto obbligato, ed un elemento oggettivo, consistente nell'esplicitazione di una pretesa e nella intimazione o richiesta scritta di adempimento idonea a manifestare l'inequivocabile volontà del titolare del credito di far valere il proprio diritto nei confronti del soggetto indicato, con l'effetto sostanziale di costituirlo in mora”; la richiesta di pagamento produce l'interruzione della prescrizione ad effetto istantaneo, pertanto non è ammissibile che l'effetto interruttivo sia riconducibile ad una pluralità di atti, succedutisi nel tempo, dal complesso dei quali possa ricavarsi la volontà dell'interessato di far valere il proprio diritto, in quanto, se la singola intimazione non è idonea a costituire in mora l'obbligato, l'effetto interruttivo non si verifica affatto; ne consegue che non produce alcun effetto interruttivo un atto, astrattamente valido ai fini della interruzione della prescrizione, ove lo stesso intervenga quando si è già verificata l'estinzione del diritto per mancato esercizio dello stesso nel tempo indicato dalla legge (cfr. Cass. n. 71887/2025).

Nel caso di specie parte attrice ha dedotto di avere depositato i seguenti atti interruttivi: “- in data 23 dicembre 2013 una diffida al Prefetto, al Questore ed al Sindaco di Roma (doc. 13); - nel gennaio 2014 un esposto alla Corte dei Conti (doc. 14), al quale ha fatto seguito nel 2019 una prima richiesta istruttoria di informazioni, prontamente riscontrata dalla scrivente (doc. 15); - il 24 luglio 2014, un esposto e istanza di sgombero al Sindaco di Roma, al Prefetto, alla Questura e al Sostituto Procuratore della Repubblica (doc. 16); - in data 22 ottobre 2014 una integrazione al predetto esposto (doc. 17); - il 4 aprile 2016, una lettera al Prefetto (doc. 18); - in data 8 settembre 2017, un'ulteriore lettera (trasmessa a mezzo p.e.c.) al Prefetto (doc. 39); - il 24 ottobre 2019, un ricorso al TAR Lazio per l'annullamento del provvedimento di approvazione del Piano degli OM (in cui non era stato inizialmente inserito il Fabbicato di Via S. Croce); - nel ricorso, ritualmente notificato al (doc. 40), veniva evidenziato che «la mancata esecuzione del decreto Controparte_2 penale di sequestro è sanzionata in sede civile con sentenza di condanna al risarcimento del danno» (p. 11); e che, a causa di tali situazioni di illegittimità, aveva «peraltro già subito - e continua a subire - Parte_1 anche un gravissimo danno economico», sicché l'esecuzione dello sgombero era nell'interesse delle stesse amministrazioni, anche «al fine di evitare di incorrere in eventuali «responsabilità omissive derivanti dal mancato approntamento delle misure di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» (pp. 17-18); - il 28 novembre 2019, un'ulteriore denuncia-querela al Procuratore della Repubblica (doc. 19); - in data 7 settembre 2020, una richiesta di incontro al Prefetto a seguito dell'emanazione del decreto di sequestro preventivo (dove si è evidenziato che «Il Fondo FIP intende proseguire le azioni legali e giudiziarie per il riconoscimento dei propri diritti, per il ripristino di una situazione di legalità e per il risarcimento del danno, ma è disponibile anche ad avviare un'interlocuzione costruttiva

con la ») (doc. 41); - il 12 ottobre CP_4 2021, un ricorso al TAR Lazio avverso il silenzio serbato dalla Prefettura sull'istanza con cui aveva Parte_1 chiesto che il Fabbricato di Via S. Croce venisse inserito nel Piano degli OM (doc. 42)".

Dalla lettura dei citati documenti si evince (in particolare docc. da 13 a 18, che interessano, essendo pacifico che non può ritenersi prescritto il diritto esercitato per il periodo successivo a luglio 2017) che si tratta di diffide, esposti, minacce di agire in via giudiziale per il risarcimento del danno, atti non idonei a costituire in mora il riguardo al credito risarcitorio preteso in questa sede.

Negli atti citati, parte Controparte_2 attrice ha chiesto in sostanza (ripetutamente) la liberazione dell'immobile, riservandosi di agire per il risarcimento del danno, ma non ha esplicitato una precisa richiesta risarcitoria, non ha intimato il pagamento di alcuna somma a titolo risarcitorio, né ha indicato espressamente il soggetto obbligato al risarcimento del danno.

Il comportamento tenuto dalle amministrazioni convenute - che non hanno contestato l'evidente diritto della parte attrice a ritornare nel possesso dell'immobile (e hanno predisposto il Piano di sgomberi) - non comporta, diversamente da quanto prospettato da parte attrice, alcun riconoscimento del credito risarcitorio di cui nemmeno è stato intimato il pagamento in data anteriore alla notifica dell'atto di citazione.

Deve aggiungersi per completezza (pure essendo la circostanza irrilevante ai fini della concreta liquidazione del danno, per quanto si dirà infra, essendo accertata una responsabilità da contatto sociale della p.a. solo per il periodo successivo all'aprile 2022) che, con riferimento alla domanda proposta in alternativa e/o concorrente - di risarcimento del danno provocato dalla asserita lesione dell'affidamento incolpevole - il termine di prescrizione è decennale.

Parte attrice ha infatti anche chiesto l'accertamento della responsabilità da "contatto sociale qualificato", assimilabile anche se non coincidente con quella di tipo contrattuale, in quanto derivante dalla violazione da parte dell'amministrazione del dovere di buona fede, di protezione e di informazione su di essa gravante con conseguente applicabilità del termine decennale di prescrizione ex art. 2946 c.c. (cfr. tra tante Cass. n.25644/2017).

5. Responsabilità extracontrattuale del Controparte_2

Nel caso in esame la condotta illecita, lesiva del diritto della parte attrice, è imputabile a soggetti terzi (che hanno abusivamente occupato l'immobile altrui), mentre è noto che l'ordinamento prevede a tutela del soggetto leso strumenti giurisdizionali di natura penale e civile. Nella specie è configurabile la fattispecie delittuosa di cui all'art. 633 c.p., perseguibile d'ufficio, essendo più di dieci gli autori della condotta illecita.

L'utilizzo della forza pubblica da parte degli organi di pubblica sicurezza è regolamentato dall'ordinamento che prevede, nel caso della commissione di reati "che le esigenze di tutela della pubblica sicurezza siano 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 quanto previsto anche dall'art. 109 della Costituzione secondo cui l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria" (cfr. Tribunale di Roma sez.II 14.11.2017, n. 21347).

In altri termini, è vero che l'occupazione illecita, e quindi il reato è stato posto in essere da soggetti terzi, ma il danno conseguente a tale occupazione può e deve essere imputato al che, a fronte della Controparte_2 emissione da parte dell'Autorità giudiziaria di un provvedimento di sequestro preventivo aveva uno specifico obbligo di impedire la prosecuzione dell'illecito, essendo obbligato a dare esecuzione al decreto di sequestro.

Al non può imputarsi il danno da occupazione abusiva commessa da altri, ma sicuramente il danno CP_2 derivante dalla mancata tempestiva attuazione del sequestro.

Infatti, nel caso di specie è pacifico che, a fronte dell'occupazione del compendio immobiliare avvenuta nell'ottobre 2013, su richiesta del P.M. del 27.02.2020, il GIP del Tribunale di Roma ha ordinato il sequestro preventivo dell'immobile il 31.03.2020 (cfr. doc. n.22 del fascicolo di parte attrice) con rimessione degli atti al pubblico ministero per la sua esecuzione. Tuttavia, non risulta mai eseguito l'ordine del giudice.

Secondo la giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. Sez. 3, Sentenza n. 24198 del 04/10/2018) “non rientra nel potere discrezionale della pubblica amministrazione stabilire se dare o meno attuazione ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria - a maggior ragione quando lo stesso abbia ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU -, con la conseguenza che l'inosservanza, da parte dell'autorità amministrativa, del dovere, costituente espressione dello Stato di diritto, di apprestare i mezzi per l'attuazione coattiva dei provvedimenti giudiziari integra una condotta colposa generatrice di responsabilità. (Nella specie, la S.C. ha ritenuto colposa la condotta dell'amministrazione dell'interno che, a fronte dell'ordine di sgombero di un immobile abusivamente occupato “vi aut clam”, ha trascurato per sei anni di dare attuazione al provvedimento di sequestro con contestuale ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica).”

In questo senso ritiene il Tribunale di dovere dare continuità all'orientamento del Tribunale di Roma che, in fattispecie simili, ha ritenuto sussistere la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui il danno oggetto della pretesa risarcitoria sia stato “provocato dal comportamento materiale con cui la P.A. ha omesso di compiere un'attività vincolata, come accade in caso di mancata attuazione di un ordine di sgombero dell'autorità giudiziaria”, non rientrando nel potere discrezionale della pubblica amministrazione stabilire se dare o meno attuazione ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria (cfr. sentenza Tribunale di Roma sez.II 25.01.2019, n. 1868; Tribunale di Roma Sezione II 14.11.2017, n.21347).

Secondo la giurisprudenza di merito (cfr. sentenza n. 21347/2017) “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 aggravati 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” (in questo senso anche di recente Cass. 24053/2025).

Il deve rispondere dell'omessa esecuzione del provvedimento sequestro emesso Controparte_2 dall'autorità giudiziaria, in virtù del principio di immedesimazione organica dei suoi funzionari (in specie Prefetto e Questore), essendo le forze di polizia incaricate dell'esecuzione, con la precisazione che quest'ultime, pur se funzionalmente dipendenti dall'autorità giudiziaria ex art. 109 Cost., sul piano amministrativo sono riconducibili al Controparte_2.

Quanto poi alla asserita esimente allegata da parte convenuta, rappresentata dall'impossibilità di eseguire quanto disposto dall'Autorità giudiziaria, a fronte della mancata indicazione di soluzioni alloggiative alternative da parte degli locali, si tratta di circostanze che non possono incidere in alcun modo sull'obbligo imposto al di dare attuazione al provvedimento giudiziale, come evidenziato dalla giurisprudenza della Corte di CP_2 cassazione sopra richiamata (cfr. anche Cass. n. 24198/2018).

Deve poi aggiungersi che la articolazione del non ha dato corso agli Controparte_7 Controparte_2 adempimenti di cui all'art. 11 dl n. 14/2017, come modificato dall'art. 31 ter della legge di conversione n. 113 del 2018, che ha previsto un'articolata procedura (che coinvolge la e il) per CP_4 Controparte_2 l'esecuzione del provvedimento di sgombero disposto dall'autorità giudiziaria.

Parte attrice ha allegato che, solo all'esito del giudizio instaurato dinanzi al Tar del Lazio, nel 2022 ha ottenuto l'inclusione dell'immobile occupato nel Piano degli OM (il “Piano degli OM Aggiornato” - doc. 27 del fascicolo di parte attrice), senza che tuttavia siano stati nemmeno

adottati i provvedimenti e gli adempimenti istruttori necessari per procedere allo sgombero. Non risulta che sia stata data esecuzione alla richiamata normativa.

Non risulta che la abbia rispettato i termini indicati dalle sopra richiamate disposizioni, né CP_4 che sia stato richiesto un formale differimento per l'esecuzione del provvedimento dell'Autorità giudiziaria.

La responsabilità omissiva dell'Amministrazione trova fondamento anche nel generale potere di intervento attribuito alla normativa indicata da parte attrice, ovvero:

- l'art. 1 della legge n. 121/1981 che CP_2 prevede che il è, "responsabile della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed è Controparte_2 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. Il Ministro dell'interno adotta i provvedimenti per la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica");

- l'art. 1 del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, c.d. TULPS) che prevede che "l'autorità di pubblica sicurezza veglia al mantenimento dell'ordine pubblico, alla sicurezza dei cittadini, alla loro incolumità e alla tutela della proprietà";

- il d.lgs n. 300/1999, che, all'art. 14, attribuisce "al ...le funzioni e i compiti Controparte_2 spettanti allo Stato in materia di: tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, difesa civile 2. Il ministero svolge 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...).".

Nel caso di specie l'Autorità amministrativa, oltre a non dare esecuzione al decreto di sequestro preventivo, non si è avvalsa dei poteri attribuiti dalla legge per disporre lo sgombero dell'immobile, ovvero non si è adoperata per la predisposizione di misure di intervento finalizzate a tutelare l'ordine e la sicurezza pubblica e a mettere fine a una situazione di completa illegalità. Come rilevato dalla Corte di Cassazione (cfr. Cass. n. 7737/2023 cit.), non si tratta di un'attività discrezionale della p.a., ma di un'attività vincolata posta a tutela del diritto alla proprietà privata, costituzionalmente garantito, e quindi del diritto soggettivo di colui che è danneggiato dal protrarsi della situazione di illegalità.

Deve, dunque, ritenersi sussistente una responsabilità del convenuto ai sensi dell'art. 2043 c.c. per CP_2 inadempimento all'obbligo legale di intervento ai fini del rilascio dell'immobile (obbligo imposto anche da un provvedimento dell'Autorità giudiziaria).

Non è poi configurabile alcun concorso colposo della società danneggiata, la quale ha tempestivamente e ripetutamente azionato tutti i rimedi possibili al fine di ottenere lo sgombero del fabbricato (come evincibile dalla corposa documentazione depositata in atti da parte attrice), denunciando all'autorità amministrativa e giudiziaria l'occupazione massiva dell'edificio.

La domanda proposta ex art. 2043 c.c. deve, quindi, ritenersi fondata nei confronti del Controparte_2 nei limiti di cui infra.

6. Responsabilità del responsabilità contrattuale o da contatto sociale qualificato Controparte_2

Parte attrice, in via concorrente e/o alternativa, ha proposto una domanda risarcitoria nei confronti della p.a. per lesione dell'affidamento riposto nella correttezza della condotta del Controparte_2. In particolare, ha censurato "la violazione delle regole di correttezza e buona fede, di diritto privato, cui si deve uniformare anche il comportamento dell'amministrazione, ossia la responsabilità (precontrattuale o contrattuale o da contatto qualificato) della pubblica amministrazione non da provvedimento, ma da comportamento di ingiustificata inerzia, per violazione dei doveri di correttezza e buona fede (norme di relazione)".

La denunciata responsabilità da "contatto sociale qualificato" non va qualificata quale responsabilità da provvedimento (non rilevando la legittimità o meno dell'esercizio della funzione), ma da comportamento e presuppone la violazione dei doveri di correttezza, buona fede e protezione che la p.a. deve sempre osservare nell'ambito del procedimento amministrativo.

Parte attrice ha dedotto, anche negli scritti conclusionali, di avere riposto legittimamente il proprio affidamento nella esecuzione dello sgombero dell'Immobile (e quindi nell'avvio di tutte le attività ad esso prodromiche) secondo le tempistiche che la si era assegnata (autovincolandosi), rimanendo però per lungo tempo CP_4 ingiustificatamente inerte, non assumendo alcun atto consequenziale al Piano degli OM Aggiornato con provvedimento prefettizio prot. 121850/Area O.S.P. in data 1° aprile 2022 (violando le regole di correttezza e buona fede, tanto che ancora oggi permane l'occupazione illecita dell'immobile).

Alla luce del tempo trascorso e della totale inerzia della p.a., può ritenersi la sussistenza di un affidamento incolpevole del privato, e quindi di una situazione di apparenza provocata dall'amministrazione con il provvedimento prefettizio sopra richiamato, di talché il Ministero sarà tenuto a risarcire il danno provocato dalla mancata liberazione dell'immobile anche a titolo di responsabilità contrattuale o da contatto sociale qualificato per i danni subiti successivamente all'aprile 2022.

7. Quantificazione dei danni

Alla luce delle superiori considerazioni, ritiene il Tribunale che siano risarcibili i danni provocati dalla condotta omissiva del come sopra ricostruita, e quindi solo quelli verificatisi a far data dal luglio 2017 CP_2 all'attualità (in considerazione dell'intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno subito nel periodo anteriore, come già detto, ed essendo risarcibile il danno da lesione del legittimo affidamento solo a far data dall'aprile 2022).

Giova ricordare la consolidata giurisprudenza di legittimità secondo la quale “nel caso di occupazione illegittima di un immobile il danno subito dal proprietario è “in re ipsa”, discendendo dalla perdita della disponibilità del bene, 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” (Cass., n. 16670/2016; in senso conforme, Cass., n. 20545/2018; Cass., n. 21239/2018).

Anche più di recente la Cass. Sez. Un. 33645/2022 ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno emergente derivante dalla perdita del godimento del bene immobile occupato senza titolo o abusivamente da altri.

Nel noto arresto della giurisprudenza di legittimità sono stati chiariti alcuni profili attinenti alla risarcibilità del danno, ritenuto comunque risarcibile ove derivante da un fatto che renda impossibile (come nel caso di specie), a chi ne abbia diritto, il godimento dell'immobile e di trarne guadagno.

E' stato evidenziato che la violazione del contenuto del diritto di proprietà integra un danno emergente risarcibile, superando l'espressione “danno in re ipsa” sostituendola con quelle di “danno presunto” e di “danno normale”, laddove il danno normale non è altro che la perdita di godimento che va sempre risarcita e compensata con il valore locativo di mercato del bene quale equivalente economico del godimento.

Nella specie, la circostanza che l'immobile fosse stato oggetto di locazione con il richiamato contratto del 2004 e che fosse stato rilasciato dal conduttore INPS, poco prima della illecita occupazione, induce a ritenere con verosimile certezza che l'intero fabbricato sarebbe stato locato anche per il periodo successivo e che l'occupazione senza titolo abbia concretamente impedito la locazione dell'immobile ad altri.

In ordine alla stima del danno, in via equitativa, deve tenersi conto delle risultanze della ctu.

Giova premettere che, oltre a poter essere disposta per la mera valutazione di fatti già acquisiti e provati in sede di giudizio (c.d. consulenza deducibile), per giurisprudenza ampiamente consolidata, la consulenza tecnica d'ufficio, pur non appartenendo alla categoria delle prove vere e proprie, può comunque essere utilizzata come fonte diretta di prova, risolvendosi in uno strumento di accertamento di fatti non altrimenti verificabili (c.d. consulenza percipiente), se non mediante il ricorso a determinate cognizioni tecniche e specialistiche (fra le tante, Cass.,

Sez. III civ., 22 giugno 2005, n. 13401; Cass., Sez. III civ., 8 gennaio 2004, n. 88; Cass., Sez. II civ., 30 gennaio 2003, n. 1512; Cass., Sez. II civ., 21 luglio 2003, n. 11332); ciò non implica, naturalmente il venir meno dell'onere della prova gravante in capo all'attore, tenuto comunque ad allegare in giudizio tutti i fatti che, per essere provati pienamente, necessitano di un approfondimento specialistico.

Nel caso in oggetto, al consulente tecnico è stato affidato il seguente quesito: “quantifichi il ctu, compiuti gli opportuni accertamenti, il valore locativo dell'immobile oggetto di causa anno per anno a far data dal 12.10.2013; accerti, altresì, ove possibile alla luce della documentazione in atti (o, nel caso di sopravvenuto sgombero dell'immobile, mediante sopralluogo), l'eventuale perdita di valore dell'immobile e le spese di post occupazione”.

Le conclusioni cui è pervenuto il ctu appaiono intrinsecamente attendibili e privi di vizi logico-giuridici, per la correttezza del metodo utilizzato e per l'assenza di lacune logiche o tecniche nelle argomentazioni addotte a sostegno del convincimento raggiunto, nonché alla luce della precisione e dell'eshaustività con cui sono stati raccolti ed esaminati i dati.

È bene precisare che le osservazioni dei consulenti tecnici di parte, quando non sono state accolte, sono state confutate nella relazione definitiva, anche all'esito dei chiarimenti, sollecitati da parte convenuta, e richiesti dal giudice.

Pertanto, per giurisprudenza costante, il giudice può aderire alle conclusioni del consulente tecnico senza esporre in modo specifico le ragioni del proprio convincimento, potendosi desumere che le deduzioni contrarie delle parti siano state implicitamente rigettate (per tutte, Cass., Sez. I civ., 4 marzo 2011, n. 5229; Cass., Sez. III civ., 6 ottobre 2005, n. 19475).

Giova ricordare che, come riferito dal ctu, l'immobile “è ubicato in Roma, Rione Esquilino - Municipio I, più specificatamente nella parte sud est del centro storico tra Piazza di Porta Maggiore e Piazza di Santa Croce in Gerusalemme..... il contesto urbano è caratterizzato dalla presenza di edifici risalenti ai primi del novecento, molti dei quali con tipologia a villino e caratteristiche architettoniche di pregio. L'accessibilità al quartiere è agevole sia con mezzi propri che pubblici (autobus, tram e metropolitana); riguardo alle aree di sosta, i parcheggi lungo i marciapiedi sono delimitati dalle strisce blu a pagamento”.

E' stato altresì precisato che il fabbricato “rientra all'interno della componente Paesaggio dei Centri Storici e Nuclei Storici: ricadendo all'interno delle Mura, è riconosciuto dall'Unesco patrimonio dell'Umanità”. Risulta poi dagli atti che dal 2004 al 2013 l'immobile è stato detenuto dall'INPS, in virtù del contratto di locazione stipulato con l'Agenzia del Demanio il 29.12.2004, con un canone annuo di locazione di €. 2.890.000,00 da incrementare annualmente, a decorrere dall'inizio del secondo anno di durata della locazione e per ciascun anno successivo, su richiesta della locatrice, del 75% dell'indice ISTAT.

Il Ctù ha spiegato che, al fine di valutare il valore locativo dell'immobile, ha preventivamente individuato la consistenza dell'immobile (in termini di superfici e destinazioni d'uso) quantificando in mq 17430 la superficie catastale complessiva (secondo il metodo di calcolo indicato dal “Manuale della Banca Dati Quotazioni dell'OMI - Allegati, cap. 2.2 Intero Edificio/Ufficio strutturato”), mentre per la determinazione della consistenza delle dotazioni interne ha correttamente utilizzato il criterio di omogeneizzazione delle superfici previsto dal D.P.R. 138/98 (cfr. pp. 10 e ss della ctu).

Ai fini del calcolo del valore locativo dell'immobile il ctu ha poi chiarito analiticamente il criterio di stima utilizzato (sulla base delle quotazioni dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare OMI e mediante l'utilizzo del metodo di stima “per valori tipici e punti di merito”, cfr. pp.19 e ss della Ctù) e le ragioni per cui non è stato possibile utilizzare altri metodi di stima (comparativi), a fronte dell'incertezza “sui reali valori di locazione degli immobili rintracciati (solo un contratto registrato fornisce un valore certo), unitamente all'impossibilità di prendere visione dell'immobile per definirne le sue caratteristiche”.

In conclusione, devono ritenersi condivisibili le valutazioni del ctu che ha quantificato il valore locativo dell'immobile, anno per anno, come da tabella contenuta alla p. 25 dell'elaborato, tenuto

conto che la congruità della stima è stata verificata anche attraverso il confronto con il canone di locazione previsto dal contratto di locazione del 2004 (presentando i valori stimati uno scostamento del tutto coerente).

A fronte delle critiche mosse dalla difesa erariale, il ctu ha poi adeguatamente chiarito, nelle note depositate il 15.10.2024, che le caratteristiche posizionali estrinseche (richiamate dal metodo di stima utilizzato) non siano suscettibili di variazione all'interno della stessa zona omogenea.

Sul punto ritiene peraltro il Tribunale di dovere condividere le argomentazioni di parte attrice che, negli scritti conclusionali, ha fatto rilevare come la congruità della stima trova conferma anche nella circostanza che l'immobile oggetto di stima "è ubicato in prossimità di zone (i.e. la zona Semicentrale/Appio villa Fiorelli-via Taranto e Centrale/Celia-Via Claudia) che presentano valori OMI persino superiori (13-19 Eur/mq/mese) a quelli della zona in cui si trova l'immobile (i.e. zona -Piazza Vittorio 12-17 Eur/mq/mese)". Persona_2

Quanto alla decurtazione del 14,75% dal valore locativo indicato dal ctu, per le spese di gestione (costi di assicurazione; costi dei servizi; costi di manutenzione; costi di amministrazione; sfitto, inesigibilità e ammortamento) che parte attrice non avrebbe sostenuto per effetto dell'occupazione, ad avviso del Tribunale si tratta di spese genericamente allegate e non quantificabili nemmeno in via presuntiva (anche a seguito della formulazione della eccezione tardivamente nel corso della ctu), tenuto conto che, come anche rilevato dal ctu, l'immobile comporta spese a carico del proprietario anche durante l'illecita occupazione.

In effetti le voci indicate dalla difesa erariale, come spese da addossare al proprietario, si riferiscono a diverse situazioni che, in alcuni casi rappresentano più che altro voci di danno per il proprietario spossessato (sfitto, inesigibilità), in altri costituiscono spese che verosimilmente sarebbero state poste a carico del conduttore (manutenzione, servizi, amministrazione), in altri potrebbero rappresentare dei costi, ma solo presunti e non dimostrati nel caso in esame.

Il credito liquidabile per mancato guadagno è quindi pari a complessivi euro 16.140.737,80, importo ottenuto dalla somma degli importi annuali indicati nella tabella contenuta a p. 25 della ctu (p. 27 del file depositato nel fascicolo telematico), corrispondenti al valore locativo dell'immobile dal secondo semestre del 2017 sino al 31.12.2023. A tale somma deve aggiungersi l'importo di 4.966.380,72, (ovvero euro 206.932,53 corrispondente al canone medio mensile calcolato nel periodo da luglio 2017 al 31.12.2023), dovuto dal gennaio 2024 fino a dicembre 2025 (compreso) data della presente pronuncia. Tali importi (liquidati sulla base dei valori OMI, rivalutati annualmente, come precisato nella ctu) nel periodo temporale di riferimento sono liquidati al valore attuale.

Trattandosi di debito di valore, sull'importo mensile (così come determinato nella tabella contenuta a p. 25 della ctu) devono essere applicati gli interessi, con decorrenza da ciascuna scadenza mensile, sulla somma via via rivalutata anno per anno (Cass. n. 1712/95).

E' poi dovuto l'importo di euro 206.932,53 mensile per il periodo successivo al dicembre 2025, sino alla liberazione dell'immobile.

Quanto alla perdita di valore dell'immobile il Ctù ha riferito che "L'occupazione dell'immobile ha sicuramente prodotto modifiche agli spazi interni nonché possibili danni alle finiture ed agli impianti: lo si evince dal "Rapporto investigativo" della Security e Safety in atti -v. doc.36 di parte attrice- e da alcune foto dell'immobile reperibili su internet che, tuttavia, individuando situazioni puntuali, potrebbero essere fuorvianti se rapportate alla notevole superficie e volumetria del fabbricato. Pertanto, l'impossibilità di accedere al fabbricato per rilevare le reali -e non ipotetiche- modifiche/danni all'immobile, impedisce allo scrivente di redigere una seria rendicontazione dei danni e lo induce ad astenersi dalla risposta al quesito del Giudice circa la valutazione della perdita di valore e le spese di post".

In tale situazione non è possibile alcuna quantificazione, nemmeno equitativa, non essendo allo stato accertabili i danni effettivamente provocati.

Non possono condividersi le valutazioni del consulente di parte attrice che, a prescindere da un sopralluogo, chiede di utilizzare per la stima “il manuale DEI – Tipologie Edilizie 2024 (parametro universalmente riconosciuto), prendendo a riferimento la tipologia edilizia terziaria citata al capitolo D12 – Ristrutturazione fabbricato Uffici”, atteso che il costo di ristrutturazione non può in via presuntiva essere considerato per tutta la superficie dell'immobile, in mancanza di un accertamento concreto dei danni riportati.

Non sono liquidabili le tasse versate dalla società attrice sulla proprietà, trattandosi di onere che grava su tutti i proprietari di immobili e comunque dovute anche in mancanza dell'occupazione abusiva.

E' al contrario provato il mancato guadagno provocato dall'impossibilità di conclusione del contratto, con la società Iliad Italia S.p.A., di locazione di una porzione di lastrico solare dell'immobile per l'installazione di un impianto di telecomunicazioni (cfr. doc. 35 del fascicolo di parte attrice). La proposta di contratto trasmessa dalla società Iliad Italia S.p.A. all'odierna attrice in data 13 gennaio 2022 prevedeva la stipula di un contratto al canone annuo di euro 25.000 (per la durata di nove anni, rinnovabile per altri sei anni). E' pertanto liquidabile l'importo di euro 75.000 per i tre anni dal 2022-2025 corrispondente ai canoni perduti. Anche su tale importo devono essere applicati gli interessi, con decorrenza da ciascuna scadenza mensile, sulla somma rivalutata anno per anno (Cass. n. 1712/95).

Sono poi dovuti ulteriori euro 150.000 per il mancato guadagno relativo alle sei annualità successive al 2025, ma non il mancato guadagno per le ulteriori annualità non essendovi alcuna certezza che il contratto sarebbe stato rinnovato.

Parte attrice ha chiesto a titolo di “maggior danno” la condanna della parte convenuta al pagamento di euro 7.129.143,21, a titolo di interessi corrisposti alle banche che hanno finanziato l'acquisto dell'immobile, oltre agli ulteriori importi di interessi passivi maturati e corrisposti dalla società attrice successivamente alla data della domanda. Parte attrice ha prodotto due documenti (cfr. docc. 51 e 54), in cui sono riportati gli interessi passivi corrisposti alle banche finanziatrici dal 2013 fino ad agosto 2022 e poi aggiornati al giugno 2025, a fronte del finanziamento per la complessiva operazione di apporto immobiliare al Fondo FIP. In realtà quanto al doc. 54, si tratta di disposizioni di pagamento da cui non è evincibile la riferibilità del pagamento all'acquisto dell'immobile di via di Santa Croce, circostanza nemmeno provata dal doc. 51 trattandosi di un documento di sintesi unilateralmente predisposto, nemmeno firmato. Né risultano depositati i documenti contrattuali posti a fondamento dell'operazione di finanziamento.

Deve aggiungersi che la giurisprudenza richiamata da parte attrice relativa al maggior danno si riferisce ovviamente ai debiti di valuta, mentre non rileva nel caso in oggetto che la parte convenuta non abbia contestato specificamente le voci di danno preteso a titolo di interessi versati per il finanziamento, atteso che “Sia per la perdita subita che per il mancato guadagno va rammentato che l'onere di contestazione, la cui inosservanza rende il fatto pacifico e non bisognoso di prova, sussiste soltanto per i fatti noti alla parte convenuta, non anche per quelli ad essa ignoti (Cass 31 agosto 2020, n. 18074; 4 gennaio 2019, n. 87; 18 luglio 2016, n. 14652; 13 febbraio 2013, n. 3576). Poiché non si compie l'effetto di cui all'art. 115, comma 1, cod. proc. civ., per i fatti ignoti al danneggiante l'onere probatorio sorge comunque per l'attore, a prescindere dalla mancanza di contestazione” (cfr. Cass. n.33659/2022, parte motiva). E nel caso di specie la parte convenuta non è parte dei rapporti contrattuali posti a fondamento dei pagamenti degli interessi che si intendono porre a carico dell'amministrazione.

Ad avviso del Tribunale nemmeno è liquidabile il danno non patrimoniale.

Parte attrice ha chiesto il risarcimento per il danno non patrimoniale per la lesione dell'immagine subita, deducendo che in varie occasioni le sarebbe stato attribuito, dagli organi di stampa (e non solo) un comportamento moralmente riprovevole, essendo stata accusata “di voler perseguire scopi “speculativi”, per il sol fatto di voler rientrare in possesso degli immobili di cui è proprietaria, a danno di individui che versano (non sempre, in realtà) in situazioni di disagio e di difficoltà economica e sociale”.

Parte attrice ha prodotto un file di 44 pagine (doc.21) in cui sono riprodotti diversi articoli di stampa e dove è riportata la vicenda e illustrato il caso (anche con notizie relative ad occupazioni di altri immobili), sostanzialmente negli stessi termini allegati da entrambe le parti.

Nessuna lesione del diritto all'immagine è riscontrabile nella documentazione prodotta, non risultando alcun commento o semplice attribuzione di comportamenti immorali alla società attrice, proprietaria del fabbricato (che, in verità, ha dedotto la questione molto genericamente, senza precisare in concreto gli eventi specifici idonei a ledere il proprio diritto all'immagine). La domanda sul punto deve pertanto essere respinta.

Non risultano infine acquisiti sufficienti elementi per quantificare le asserite perdite subite, a fronte della impossibilità di potere fare ricorso al c.d. Piano casa, né per quantificare gli importi versati alle società con cui il precedente conduttore aveva stipulato contratti per la somministrazione di energia elettrica.

In conclusione, alla luce delle superiori considerazioni, il deve essere condannato al Controparte_2 pagamento in favore di parte attrice del complessivo importo di euro 21.182.118,50 al valore attuale, quale sorte capitale (euro 16.140.737,80 più euro 4.966.380,72, più euro 75.000) - oltre lucro cessante, ovvero interessi, con decorrenza da ciascuna scadenza mensile, sulla somma rivalutata anno per anno (Cass. n. 1712/95) sino alla pubblicazione della sentenza -, nonché, sempre quale sorte capitale, la somma di euro 206.932,53 mensile per il periodo successivo al dicembre 2025, sino alla liberazione dell'immobile e l'importo di euro 150.00,00 per il mancato guadagno relativo alle sei annualità successive al 2025 (riguardo alla mancata stipula del contratto di locazione del lastrico solare).

Sul totale delle somme così liquidate per sorte capitale e lucro cessante competono gli interessi legali, dalla data della presente decisione al saldo.

8. Spese di lite

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo, in applicazione dei parametri medi di cui al d.m. n. 55/2014, aggiornato al d.m. 147/2022, tenuto conto dell'attività svolta e del valore della domanda (scaglione tra euro 16.000.001,00 ed euro 32.000.000, in considerazione del decumulo).

Riguardo alla la difesa congiunta delle amministrazioni convenute e la Controparte_5 mancanza di particolari allegazioni riguardo alla specifica posizione della parte ritenuta priva di legittimazione passiva giustificano la compensazione delle spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, così provvede:

- dichiara il difetto di legittimazione passiva della e compensa tra le parti le Controparte_5 spese di lite;
- condanna il al pagamento in favore di parte attrice della somma di euro 21.182.118,50 al Controparte_2 valore attuale, oltre lucro cessante come in motivazione e interessi legali con decorrenza dalla data di pubblicazione della presente sentenza sino al soddisfo;
- condanna il al pagamento dell'importo di euro 206.932,53 mensile per il periodo Controparte_2 successivo al dicembre 2025, sino alla liberazione dell'immobile e dell'importo di euro 150.00,00 per il mancato guadagno relativo alle sei annualità successive al 2025 (riguardo alla mancata stipula del contratto di locazione del lastrico solare), oltre interessi legali, con decorrenza da ciascuna scadenza sino al saldo;
- condanna il al pagamento delle spese del giudizio, in favore di parte attrice, liquidate in Controparte_2 complessivi euro 108.394,00 per compensi, oltre spese generali e accessori come per legge e oltre al rimborso delle spese per contributo unificato e delle spese di ctu, ove anticipate, come liquidate in corso di causa.

Roma 18.12.2025

Il Giudice
AS CA