

## **L'accesso in proprietà privata da parte della polizia giudiziaria – il particolare caso dei cantieri edili**

L'accesso alla proprietà privata da parte della polizia giudiziaria rappresenta da sempre un tema molto delicato, stante il necessario bilanciamento fra due interessi contrapposti. Se da un lato è assolutamente indispensabile che la prevenzione e la repressione di attività costituenti illeciti amministrativi e penali sia efficace e celere, dall'altro, è necessario tutelare i luoghi privati. Del resto la stessa **Costituzione** eleva la proprietà privata a diritto fondamentale dell'individuo affermando, all'**art. 14**, l'inviolabilità del domicilio e stabilendo, come logica conseguenza, che *“non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale”*.

Questo tema assume particolare rilievo in materia edilizia, nel momento in cui la polizia giudiziaria deve accedere ad un cantiere edile all'interno del quale si presuppone realizzato o in corso di realizzazione un illecito.

Tale potere di controllo è riconosciuto espressamente dall'**art. 27 del D.P.R. n. 380/2001** (cd. Testo unico delle materie legislative e regolamentari in materia edilizia, di seguito T.U. edilizia), rubricato *“Vigilanza sull'attività urbanistico - edilizia”*. Il comma 4 stabilisce, in effetti, che *“gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibito il permesso di costruire, ovvero non sia apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico- edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale”*.

Tale articolo deve essere analizzato in parallelo alle disposizioni di cui alla **l. n. 689/1981** (*“Modifiche al sistema penale”*). Essa, infatti, all'**art. 13**, elenca i possibili atti di accertamento di un illecito amministrativo, stabilendo (al comma 4) che *“all'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria”*. Questi ultimi possono, *“oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi* (assumere informazioni, procedere alle ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, effettuare rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici, procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, disporre il sequestro di veicolo a motore o natante), *procedere... a perquisizioni”*.

L'art. 13 pone tuttavia alcuni **limiti**, con lo scopo di bilanciare gli interessi in gioco di cui si è detto. La perquisizione è configurata come *extrema ratio*, la polizia giudiziaria potendovi infatti procedere solo *“quando non sia possibile acquisire altrimenti gli elementi di prova”*. Inoltre, essa può essere effettuata solo *“in luoghi diversi dalla privata dimora”*, e solo *“previa autorizzazione motivata del pretore -da leggere oggi come tribunale ordinario- del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno*

*essere effettuate*". In caso di perquisizione si applicano inoltre le disposizioni dell'art. 333, c. 1 e dell'articolo 334, cc. 1 e 2 c.p.p.

L'ultimo comma dell'art. 13 fa infine salvo *"l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti"*. La polizia giudiziaria potrà quindi accedere in un luogo di privata dimora solamente qualora una legge speciale lo preveda espressamente. **Una parte della dottrina è altresì orientata nel ritenere che l'accesso alla proprietà privata nonché alla "dimora" anche nei casi in cui occorra dare esecuzione ad un provvedimento, per es. ordinanza di sgombero, di demolizione, di ripristino, stante il potere della Pubblica Amministrazione di rendere esecutivi, in forza della Legge 241/1990, gli atti emanati nei procedimenti nei quali vi sia diretta competenza dell'amministrazione procedente.**

In ambito edilizio, il T.U. edilizia non contempla però alcuna norma di tale natura, non esiste cioè alcuna scriminante che consenta alla polizia giudiziaria di accedere in una privata dimora all'interno della quale si presume che un illecito amministrativo sia stata consumato o sia in corso di consumazione.

Quanto all'accesso al cantiere edilizio, il problema si pone ovviamente solo laddove esso venga assimilato alla privata dimora, in caso contrario, infatti, il limite di cui all'art. 13, c. 4 non trova applicazione e la polizia giudiziaria potrà liberamente accedere nel cantiere. **Quindi per quelle opere eseguite su immobili già esistenti, parzialmente abitati o temporaneamente non abitati è realistico estendere in concetto di privata dimora. Diversa appare la considerazione su aree di nuovo insediamento, terreni in fase di lottizzazione o edifici completamente demoliti per la successiva ricostruzione.**

Occorre quindi analizzare il significato da attribuire all'espressione di **"privata dimora"**, questione, quest'ultima, che ha assunto rilievo in riferimento, in particolare, al reato di violazione di domicilio. L'art. 614 c.p. punisce infatti *"chiunque s'introduce nell'abitazione altrui, o in un altro luogo di privata dimora, o nelle appartenenze di essi, contro la volontà espressa o tacita di chi ha il diritto di escluderlo, ovvero vi s'introduce clandestinamente o con inganno"*.

Se l'abitazione indica il luogo in cui la persona conduce la propria vita domestica, per altro luogo di privata dimora deve intendersi *"qualunque qualsiasi ulteriore spazio delimitato in cui la persona svolge attività della propria vita privata"* (AA. VV., Diritto penale, lineamenti di parte speciale, Milano, Monduzzi Editore, 2014, p. 649), sia essa un'attività culturale, lavorativa, politica, religiosa o di svago. Il concetto di privata dimora non va quindi assimilato al significato civilistico di luogo ove la persona vive attualmente.

I principali dubbi interpretativi hanno riguardato la possibilità di assimilare lo stabilimento industriale alla privata dimora. La tesi affermativa fa leva sul fatto che l'imprenditore ha la possibilità di escludere (***jus excludendi***) dai suoi locali persone a lui non accette.

Inoltre, come precisato dalla Suprema Corte è necessario *"un particolare rapporto con il luogo in cui svolge la vita privata"* (Cass., Sez. un., 28 marzo 2006, n. 2972), non essendo sufficiente una frequenza temporanea.

Quanto al cantiere edile, questo è definito come *"qualunque luogo in cui si effettuano lavori edili o di genio civile il cui elenco è riportato dall'allegato I"* (art. 2, d.lgs. n. 494/1996, cd. direttiva cantieri). Parte della dottrina ritiene che, in mancanza di una giurisprudenza univoca, il cantiere rientri nella nozione di privata dimora. Del resto, i due elementi richiesti ai fini di tale assimilazione (riconoscimento dello ***jus excludendi*** in capo all'imprenditore e rapporto di stabilità con il luogo) sembrerebbero riuniti.

Ne risulta quindi che l'accesso della polizia giudiziaria ad un cantiere edilizio per l'accertamento di una sanzione amministrativa potrebbe configurare, nel caso di opposizione dell'avente titolo, il **reato** di cui all'**art. 615 c.p.** (*"violazione di domicilio commessa da un*

*pubblico ufficiale*”), stante l’assenza, come si è visto, di una norma scriminante all’interno del T.U. edilizia.

Nel dettaglio, il reato *de quo* punisce con la reclusione da uno a cinque anni il pubblico ufficiale che, *“abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, s’introduce o si trattiene nei luoghi indicati nell’articolo precedente”*. Il comma 2, configurato come fattispecie autonoma (o, secondo parte della dottrina, circostanza attenuante), prevede la pena della reclusione fino a un anno *“se l’abuso consiste nell’introdursi nei detti luoghi senza l’osservanza delle formalità prescritte dalla legge”*.

Qualche rilievo merita la difficoltà di distinguere le due ipotesi di reato previste dall’art. 615. L’abuso di poteri richiesto dalla prima (consistente nello sviamento, nel perseguimento di finalità diversa, nell’inosservanza di leggi, regolamenti, istruzioni...) è infatti difficilmente distinguibile dall’inosservanza delle *“formalità prescritte dalla legge”* di cui al comma 2.

L’unica sicura distinzione fra le due fattispecie di reato riguarda il comportamento del soggetto agente: l’introdursi o il trattenersi nel primo caso, unicamente l’introdursi nel secondo contro la volontà del titolare del diritto di *“escluderlo”*.

Occorre tuttavia sottolineare che la polizia giudiziaria può accedere in una privata dimora, e quindi in un cantiere edilizio, nei casi di cui agli artt. 352, 354 c.p.p. Il primo articolo riconosce agli ufficiali di polizia giudiziaria il pieno potere d’accesso e di procedere ad una perquisizione locale in ipotesi di **flagranza di reato** (ma non per violazioni della DIA/SCIA aventi rilevanza amministrativa), qualora abbiano fondato motivo di ritenere che in un determinato luogo si trovino *“cose o tracce pertinenti al reato che possono essere cancellate o disperse”*. L’art. 354, c. 2 precisa che se vi è pericolo che le cose, le tracce e i luoghi pertinenti al reato *“si disperdano o comunque si modifichino e il pubblico ministero non può intervenire tempestivamente ovvero non ha ancora assunto la direzione delle indagini”*, gli ufficiali di polizia giudiziaria compiono *“i necessari accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose”*. *“Se del caso, sequestrano il corpo del reato e le cose a questo pertinenti”*. **Anche in tali ipotesi però è bene tener presente in concetto generale di “non rinviabilità” legata alla necessità ed urgenza di procedere senza la preventiva informazione al pubblico ministero. A tal proposito, anche in considerazione del fatto che un contatto preliminare con il magistrato reperibile, nella quasi totalità dei casi è un’attività possibile, facilmente espletabile e sicuramente opportuna, in fase operativa appare certamente corretto procedere nella direzione di notificare la Procura della Repubblica competente ogni qual volta occorra procedere ad accessi in proprietà privata e si configuri l’ipotesi di dissenso del titolare.**

Come precisato dal 4 comma dell’art. 352, la polizia giudiziaria deve infine trasmettere al pubblico ministero, senza ritardo, e comunque non oltre le quarantotto ore, il verbale delle operazioni compiute.

Venendo ora alla **responsabilità** dei pubblici ufficiali che entrino illegittimamente nella proprietà privata di un soggetto (in particolare, in un cantiere edilizio) (cioè, qualora non sussistano le condizioni di cui agli artt. 352, 354 c.p.p.), sarà configurabile, come si è detto, il reato di cui all’art. 615 c.p. e l’ufficiale (o l’agente) di polizia giudiziaria sarà soggetto alla sanzione disciplinare della censura e, nei casi più gravi, alla sospensione dall’impiego per un tempo non eccedente sei mesi (art. 16 disposizioni coordinamento e transitorie al c.p.p.). Nei confronti del personale inserito nelle sezioni di polizia giudiziaria può inoltre essere disposto l’esonero (art. 16, c. 2 disp. att.). Il procedimento disciplinare dovrà seguire la scansione di cui agli artt. 17 ss. disp. att.