



23.085

Messaggio concernente la modifica del Codice civile svizzero

(Protezione del possesso contro le turbative e le usurpazioni illecite di fondi)

del 15 dicembre 2023

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica del Codice civile svizzero (Protezione del possesso contro le turbative e le usurpazioni illecite di fondi).

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

2017 M 15.3531 Potenziare i mezzi di difesa contro gli squatter allentando le condizioni di applicazione dell'articolo 926 del Codice civile (N 03.05.2017, Feller; S 11.09.2017)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 dicembre 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

I proprietari e i possessori che subiscono una violazione del possesso (in particolare in seguito all'occupazione di edifici da parte di squatter) possono, a determinate condizioni, riprendere il possesso ricorrendo al diritto di difesa previsto dalla protezione del possesso. Nella pratica incontrano regolarmente ostacoli. Il presente progetto si prefigge di migliorare le condizioni alle quali coloro che subiscono un'occupazione abusiva o altre violazioni del possesso possono riprendere il potere effettivo sulla cosa di loro proprietà e/o in loro possesso.

Situazione iniziale

La difesa del possesso e la ripresa del possesso secondo l'articolo 926 del Codice civile svizzero permettono al possessore di farsi ragione da sé nei confronti degli squatter che turbano o usurpano il possesso. Le condizioni dell'intervento ufficiale della polizia sono rette invece dal diritto cantonale, che di norma non prevede disposizioni particolari in materia di protezione del possesso. Le autorità di polizia delle città più grandi, interessate più di frequente da occupazioni di edifici, hanno sviluppato modi di procedere standardizzati per affrontare le complesse ponderazioni degli interessi connesse con tale fenomeno. Se la persona legittimata a farsi ragione da sé vuole fare uso di tale diritto ma non riesce a porre fine all'occupazione dell'edificio, in generale otterrà l'intervento della polizia soltanto se è garantito che lo sgombero avrà effetti durevoli, ad esempio perché immediatamente dopo lo sgombero sarà utilizzato o demolito.

La mozione 15.3531 Feller Olivier «Potenziare i mezzi di difesa contro gli squatter allentando le condizioni di applicazione dell'articolo 926 del Codice civile» ha incaricato il Consiglio federale di allentare le condizioni alle quali i proprietari di edifici occupati illegalmente, possono riprendere possesso delle loro proprietà fondandosi sul diritto di farsi ragione da sé previsto dalla protezione del possesso. Da un lato l'autore della mozione chiede di prolungare il termine entro cui esercitare tale diritto e di fissarlo, diversamente dal diritto attuale che impone una reazione «immediata», a 48 o 72 ore. Dall'altro lato la mozione critica anche l'eccessiva durata e la relativa complessità della procedura delle azioni possessorie, che in definitiva impediscono alle persone che subiscono un'occupazione illecita di ottenere un risultato rapido.

Il Codice di procedura civile non prevede alcuna procedura particolare per le pretese materiali di protezione del possesso. I proprietari di un edificio occupato illecitamente hanno quindi molte possibilità di opporsi a livello giudiziario all'occupazione. Tuttavia possono trovarsi a dover affrontare una serie di difficoltà procedurali e rischi processuali.

Contenuto del progetto

Il progetto si prefigge di allentare le condizioni alle quali i proprietari e i possessori di fondi illecitamente occupati possono riprenderne il possesso. Per raggiungere tale obiettivo, il disegno prevede modifiche del Codice civile e del Codice di procedura civile.

Il disegno di modifica del Codice civile propone di stabilire nella legge il momento a partire dal quale inizia a decorrere il tempo di reazione, ovvero il lasso di tempo entro cui il possessore può riprendere il possesso del fondo espellendone l'usurpatore; nel diritto vigente tale momento è controverso. Determinante sarà il momento in cui il possessore viene a conoscenza dell'usurpazione. Quest'ultimo non può tuttavia invocare il momento in cui è effettivamente venuto a conoscenza dell'usurpazione se, facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile, avrebbe potuto venirne a conoscenza prima. Per contro, viene mantenuta la nozione giuridica indeterminata «immediatamente» che indica la durata del tempo di reazione dal momento della presa di conoscenza. Così i giudici conservano il margine di apprezzamento necessario per considerare adeguatamente le circostanze concrete del singolo caso. Il progetto specifica inoltre che, per analogia con il diritto generale di farsi ragione da sé secondo l'articolo 52 capoverso 3 CO e in conformità con la giurisprudenza del Tribunale federale, il fatto di non ottenere tempestivamente un intervento delle autorità costituisce un presupposto per farsi legittimamente ragione da sé in materia di protezione del possesso. Seguendo la giurisprudenza del Tribunale federale, il disegno prevede inoltre di consolidare la protezione della proprietà fondiaria istituendo un obbligo di principio, seppure non assoluto, delle autorità di intervenire laddove le circostanze lo richiedono. Per quanto concerne le competenze legislative cantonali in materia di diritto di polizia, il legislatore federale può però soltanto precisare il principio di proporzionalità riguardo alla protezione del possesso.

Il disegno propone inoltre di rendere la protezione del possesso più efficace nella procedura civile. Per evitare i problemi connessi al fatto di dover stabilire chi ha la legittimazione passiva, gli attuali provvedimenti previsti nel quadro del divieto giudiziale a difesa del possesso sono completati da un nuovo atto di giurisdizione volontaria, ossia l'ordinanza giudiziale. Sarà quindi possibile ordinare la cessazione di una turbativa del possesso e la restituzione del possesso nei confronti di una cerchia indeterminata di persone con un'ordinanza giudiziale, fermo restando che sarà tenuto debitamente conto dei diritti procedurali degli interessati, applicando per analogia le norme sul divieto giudiziale. Il fatto che gli occupanti abusivi di un edificio mutano spesso e non possono essere identificati non costituirà così più uno svantaggio processuale nei confronti di chi subisce un'occupazione.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.2 Alternative esaminate e opzione scelta	8
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	9
1.4 Interventi parlamentari	10
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	10
2.1 Genesi dell'avamprogetto	10
2.2 Procedura di consultazione	10
2.2.1 Avamprogetto	10
2.2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione	11
2.2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	12
3 Diritto comparato, in particolare diritto europeo	17
3.1 Germania	17
3.2 Francia	18
3.3 Spagna	20
3.4 Austria	21
4 Punti essenziali del progetto	22
4.1 La normativa proposta	22
4.1.1 Determinazione dell'inizio del diritto di farsi ragione da sé	22
4.1.2 Concretizzazione dell'intervento delle autorità	24
4.1.3 Rendere più efficace la protezione del possesso secondo il Codice di procedura civile	27
4.2 Compatibilità tra compiti e finanze	28
4.3 Attuazione	28
5 Commento ai singoli articoli	29
6 Ripercussioni	36
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	36
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	37
6.3 Ripercussioni sull'economia e sulla società	37
6.4 Ripercussioni sull'ambiente	38
7 Aspetti giuridici	38
7.1 Costituzionalità	38
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	38

7.3	Forma dell'atto	39
7.4	Subordinazione al freno alle spese	39
7.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	39
7.6	Conformità alla legge sui sussidi	39
7.7	Delega di competenze legislative	39
7.8	Protezione dei dati	40
	Bibliografia	41
	Codice civile (Protezione del possesso contro le turbative e le usurpazioni illecite di fondi) (Disegno)	FF 2024 117

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il presente progetto prende origine dalla mozione 15.3531 Feller Olivier «Potenziare i mezzi di difesa contro gli squatter allentando le condizioni di applicazione dell'articolo 926 del Codice civile». La mozione critica il fatto che i proprietari di edifici occupati dispongono di mezzi di difesa insufficienti. Infatti, l'azione di reintegra di cui all'articolo 927 del Codice civile svizzero (CC)¹, che si prefigge di ottenere la restituzione della cosa e il risarcimento del danno richiede un certo tempo, è relativamente complessa e non permette di ottenere un risultato in tempi brevi. Inoltre, il diritto del possessore, risultante dall'articolo 926 CC, di riprendere direttamente o con l'aiuto della polizia l'immobile illecitamente occupato, è stato privato nella pratica di qualsiasi efficacia dalla giurisprudenza del Tribunale federale. Infatti, basandosi sul concetto giuridico indefinito «immediatamente» contenuto nell'articolo 926 capoverso 2 CC, tale giurisprudenza limita a poche ore il tempo di cui dispone il possessore per reagire, di modo che, se non interviene entro qualche ora dall'arrivo degli occupanti, perde la possibilità di esercitare i diritti di difesa dell'articolo 926 CC. La mozione suggerisce quale possibile soluzione di prevedere un tempo di reazione di 48 o 72 ore nell'articolo 926 capoverso 2 CC. Nel parere del 19 agosto 2015 il Consiglio federale ha raccomandato di respingere la mozione e non ha ravvisato necessità di agire, perché, secondo l'interpretazione prevalente, l'articolo 926 CC offre già la flessibilità necessaria per il diritto di difesa da parte delle persone interessate e i rigidi termini di legge spesso non sono adeguati nei singoli casi. Il Consiglio nazionale ha accolto la mozione il 3 maggio 2017²; il Consiglio degli Stati l'11 settembre 2017³.

Il diritto vigente – in particolare i diritti reali nonché il Codice di procedura civile (CPC)⁴ – contiene regole che permettono a coloro che subiscono un'occupazione illecita di riprendere il potere effettivo sulla cosa di loro proprietà e/o che era in loro possesso. Inoltre, le autorità di polizia delle regioni (innanzitutto urbane) regolarmente confrontate con le occupazioni di edifici hanno sviluppato procedure standardizzate con le quali affrontare efficacemente le complesse questioni di ponderazione che si pongono in questi casi. Sono così in via di principio gettate le basi per la difesa e la ripresa del possesso da parte dei proprietari e/o possessori di edifici occupati illegalmente. Il rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto del 2 settembre 2020 fornisce una panoramica del vigente diritto in materia di protezione del possesso e della relativa prassi delle autorità cantonali in caso di occupazioni di immobili⁵. Per maggiori informazioni al riguardo, si rimanda al numero 1.2 del rapporto menzionato.

¹ RS 210.

² Boll. Uff. 2017 N 667

³ Boll. Uff. 2017 S 550

⁴ RS 272

⁵ Il rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto del 2 sett. 2020 può essere consultato all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

In pratica i proprietari fanno il possibile – talora con spese non indifferenti – per evitare di lasciare vuoti i loro immobili, permettendone utilizzazioni transitorie, facendoli sorvegliare da servizi privati di sicurezza, sbarrando gli edifici o rimuovendone le infrastrutture⁶.

Gli sviluppi menzionati mostrano che, *secondo un'opinione diffusa il diritto vigente non appare sufficiente* per permettere di sgombrare rapidamente gli edifici dagli occupanti abusivi. Inoltre lo sgombero da parte della polizia di un edificio occupato può in genere avvenire soltanto quando sono adempiute determinate condizioni o vi è una sentenza di espulsione esecutiva. La via per ottenere un titolo giudiziario di espulsione può essere disseminata da varie difficoltà, tra le quali quelle esposte qui di seguito:

- il CPC non prevede alcun tipo particolare di procedura per le pretese materiali di protezione del possesso (azione possessoria). Le possibilità procedurali per far valere i propri diritti sono molte, tuttavia, poiché nessuna di esse è mirata alla protezione del possesso, per le persone vittima di occupazioni abusive il processo può essere connesso a difficoltà procedurali e un notevole rischio processuale⁷;
- a causa dell'identità sconosciuta degli occupanti dell'edificio e del fatto che cambiano frequentemente (cerchia di persone sconosciute) diventa difficile, se non impossibile, determinare contro chi agire in giudizio (legittimazione passiva) e ciò crea anche difficoltà per la notificazione dei documenti giudiziari;
- l'applicazione della procedura sommaria può comportare per i proprietari difficoltà riguardanti la prova, poiché sono ammessi come mezzi di prova soltanto i documenti;
- per quanto concerne le misure cautelari, si pone la questione di sapere se sia ancora giustificato l'obbligo di proseguire il procedimento giudiziario dal momento che i provvedimenti eseguiti per proteggere il possesso (p. es. l'espulsione) hanno già modificato la situazione di fatto.

Anche la mozione 15.3531 critica la carente efficacia della vigente tutela giuridica perché i proprietari di edifici devono in definitiva adire la via civile, che ha una certa durata, è relativamente complessa e non permette di giungere rapidamente a una soluzione.

Alla luce di una valutazione complessiva della problematica delle occupazioni di edifici, la presente revisione del CC e del CPC si prefigge di migliorare la situazione delle persone che subiscono tali occupazioni. A tal fine occorre basarsi sui provvedimenti in materia di protezione del possesso già previsti nel CPC (art. 258 segg. CPC). Le agevolazioni previste per l'attuazione della protezione del possesso hanno carattere preventivo e si prefiggono di ridurre al minimo l'uso privato della forza. Gli occupanti di edifici devono sapere che vi sono mezzi giuridici efficaci che permettono di ottenere un rapido sgombero. Il disegno propone un adeguamento generale della prote-

⁶ *Büchi/Gehring 2014*: n. marg. 1 segg; *Baumann 2013*: n. marg. 30 segg.

⁷ Cfr. n. 1.2.5 del rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto del 2 sett. 2020 disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch> Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

zione del possesso e rinuncia a sancire nel CC una normativa speciale per le occupazioni di edifici. Laddove qui di seguito le spiegazioni relative alle modifiche legislative fanno riferimento alla nozione di «possessore», si intendono sempre anche i proprietari – ma naturalmente non solo.

In futuro l'attuazione pratica della protezione del possesso sotto forma di sgombero di fondi occupati continuerà a dipendere anche dal diritto cantonale (di polizia). Come il legislatore federale anche il legislatore cantonale è tra i principali destinatari degli obblighi di protezione risultanti dai diritti fondamentali⁸ ed è tenuto a esaminare sotto questo aspetto l'idoneità del diritto cantonale di polizia in quanto base generale di protezione.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

La soluzione scelta per rafforzare la protezione del possesso prevede le seguenti modifiche del CC e del CPC:

- *il momento a partire dal quale inizia a decorrere il tempo di reazione*, ovvero il lasso di tempo entro cui il possessore può riprendere il possesso del fondo espellendone l'usurpatore deve essere stabilito nella legge. Determinante è il momento in cui il possessore viene a conoscenza dell'usurpazione. Questi non può tuttavia invocare il momento in cui è effettivamente venuto a conoscenza dell'usurpazione se, facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile, avrebbe potuto venire a conoscenza prima. Se non è immediatamente successivo al compimento della sottrazione del possesso, il momento della presa di conoscenza da parte del possessore, da cui decorre il termine, va inteso in senso oggettivo. Per contro, viene mantenuta la nozione giuridica indeterminata «immediatamente» che stabilisce il tempo di reazione consentito (cfr. n. 2.2.3). Così i giudici mantengono il margine di apprezzamento necessario per considerare adeguatamente le circostanze concrete del singolo caso. Per ragioni redazionali, la ripresa del possesso di fondi da un lato e di cose mobili dall'altro è ora disciplinata in due capoversi separati (art. 926 cpv. 2 e 3 D-CC).
- Nel senso di una *concretizzazione dell'intervento delle autorità* il disegno precisa che il fatto di non ottenere tempestivamente l'intervento delle autorità costituisce un presupposto per farsi legittimamente ragione da sé in materia di protezione del possesso. In linea con la giurisprudenza del Tribunale federale, che riconosce al possessore una pretesa, seppur non assoluta, d'intervento in caso di occupazione di un edificio, il disegno consolida la protezione della proprietà fondiaria prevedendo il tempestivo intervento delle autorità competenti laddove le circostanze lo richiedono (art. 926 cpv. 4 D-CC). Tenuto conto delle competenze legislative cantonali in materia di diritto di polizia, in

⁸ Cfr. il n. 1.2.2 del rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto del 2 sett. 2020 disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

relazione alla protezione del possesso è tuttavia possibile inserire soltanto una precisazione legislativa (federale) del principio della proporzionalità.

- Per evitare in futuro problemi nel definire chi sia provvisto della legittimazione passiva, gli attuali provvedimenti di divieto giudiziale sono completati da un nuovo atto di giurisdizione volontaria a difesa del possesso, ossia l'*ordinanza giudiziale*. La cessazione di una turbativa del possesso e la restituzione del possesso dovranno poter essere ordinate nei confronti di *una cerchia indeterminata di persone* con un'ordinanza giudiziale, fermo restando che sarà tenuto debitamente conto dei diritti procedurali degli interessati, applicando per analogia le norme sul divieto giudiziale. Tuttavia, nel caso dell'ordinanza giudiziale, il giudice dovrebbe essere in grado di decidere senza indugio e, su richiesta, di ordinare direttamente i provvedimenti esecutivi necessari. Il giudice ordina inoltre i provvedimenti necessari per l'apposizione dell'ordinanza giudiziale sul fondo, se è stata presentata una tale richiesta. Rispetto al divieto giudiziale, il termine di opposizione all'ordinanza giudiziale è abbreviato a dieci giorni e l'opposizione va motivata (art. 248 lett. c, art. 259, art. 260a e art. 260b D-CPC).

Il disegno corrisponde quindi sostanzialmente all'avamprogetto posto in consultazione. Tuttavia, alla luce dei risultati della consultazione, ha comunque subito adeguamenti per eliminare alcune ambiguità e rendere l'ordinanza giudiziale più praticabile (cfr. n 2.2.3).

Le proposte avanzate dai partecipanti e in seguito respinte sono riportate al n. 2.2.3. In sede di stesura dell'avamprogetto, erano già state esaminate altre opzioni, menzionate nel rapporto esplicativo del 2 settembre 2020, in particolare l'introduzione di un termine in ore e la creazione di una procedura speciale nel CC⁹.

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹⁰ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel relativo decreto federale del 21 settembre 2020¹¹. Con il presente progetto, il Consiglio federale adempie una mozione (cfr. n. 1.4).

⁹ Cfr. n. 1.4.4 del rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto del 2 sett. 2020 disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

¹⁰ FF 2020 1565

¹¹ FF 2020 7365

1.4 Interventi parlamentari

La nuova normativa permette di adempiere l'intervento parlamentare e di toglierlo dal ruolo:

2017 M 15.3531 Potenziare i mezzi di difesa contro gli squatter allentando le condizioni di applicazione dell'articolo 926 del Codice civile (N 03.05.2017, Feller; S 11.09.2017)

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Genesi dell'avamprogetto

Nel novembre 2017 l'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha incaricato il professor Dr. iur. Ramon Mabillard LL.M., avvocato e notaio, professore ordinario all'Università di Friburgo, di chiarire in una *perizia* la necessità di riforma della protezione del possesso per quanto concerne le occupazioni di edifici e di illustrare (mediante esempi dei Cantoni di Berna, Basilea Città, Ginevra, Vaud e Zurigo) la procedura prevista dal diritto vigente in caso di occupazioni di edifici e i problemi che si pongono¹².

Dopo una prima valutazione della perizia, a fine gennaio 2019 l'UFG ha avviato una *consultazione di esperti* con rappresentanti del potere giudiziario, dell'avvocatura, delle scienze e della ricerca giuridiche, delle autorità di polizia nonché dell'Ufficio federale degli immobili e della logistica (UFCL). Oggetto della consultazione era uno scambio di opinioni sulla necessità di una riforma della protezione del possesso per attuare la mozione 15.3531. In seguito vi sono stati altri *colloqui* con l'autore della perizia e sono stati consultati altri esperti.

2.2 Procedura di consultazione

2.2.1 Avamprogetto

Il 2 settembre 2020 il Consiglio federale ha posto in consultazione fino al 23 dicembre 2020¹³ l'avamprogetto concernente la revisione del CC e del CPC contenente le modifiche seguenti:

- *l'inizio del termine di reazione per farsi ragione da sé* secondo l'articolo 926 capoverso 2 CC è fissato nel momento in cui il possessore, facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile nelle circostanze, è venuto o avrebbe potuto venire a conoscenza della sottrazione del possesso. La nozione giuridica indeterminata «immediatamente» è preservata al fine di mantenere il

¹² *Mabillard, Ramon*, Besitzerschutz bei Hausbesetzungen, Gutachten zur Motion Feller (15.3531), ago. 2018. Il documento può essere consultato all'indirizzo: www.bj.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Rapporti, perizie e decisioni > Rapporti e perizie.

¹³ I documenti relativi alla consultazione sono reperibili all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

marginale di apprezzamento del giudice e si rinuncia a introdurre un termine fisso in ore (art. 926 cpv. 2 AP-CC);

- l'*intervento delle autorità nel diritto della protezione del possesso è concretizzato* completando l'articolo 926 capoverso 3 CC. In linea con la giurisprudenza del Tribunale federale, che riconosce al possessore una pretesa, seppur non assoluta, d'intervento in caso di occupazione di un edificio, l'avamprogetto consolida la protezione della proprietà fondiaria, prevedendo il tempestivo intervento delle autorità competenti laddove le circostanze lo richiedono (art. 926 cpv. 3 AP-CC). Inoltre è chiarito che è ammesso farsi ragione da sé in materia di protezione del possesso soltanto se l'intervento delle autorità non può essere ottenuto tempestivamente;
- gli attuali provvedimenti di protezione del possesso nel CPC, previsti nell'ambito del divieto giudiziale, sono ampliati. Secondo l'avamprogetto è possibile ordinare la cessazione di una turbativa del possesso e la restituzione del possesso sottratto con usurpazione, *mediante ordinanza giudiziale nei confronti di una cerchia indeterminata di persone*. In questo modo sarà in particolare possibile eliminare gli svantaggi processuali nei confronti di chi subisce un'occupazione abusiva imputabili al fatto che gli occupanti non possono essere identificati o mutano spesso. Per tenere conto dei diritti procedurali degli interessati dall'ordinanza giudiziale, è prevista l'applicazione per analogia dei principi vigenti in materia di divieto giudiziale. Tuttavia, in caso di ordinanza giudiziale, va applicato un termine d'opposizione di soli dieci giorni e il giudice dovrebbe essere in grado di decidere senza indugio e di disporre immediatamente le misure d'esecuzione necessarie (art. 248 lett. c, art. 259, art. 260a e art. 260b AP-CPC).

2.2.2 Riassunto dei risultati della procedura di consultazione

In sede di consultazione si sono pronunciati 25 Cantoni, 3 partiti e 16 organizzazioni e altri partecipanti. Dei 44 pareri pervenuti 15 (14 Cantoni e 1 organizzazione) sostengono l'impostazione concreta dell'avamprogetto proposto dal Consiglio federale. 24 partecipanti (10 Cantoni, 2 partiti e 12 organizzazioni e altri partecipanti) approvano in linea di principio l'orientamento del progetto, ma chiedono tuttavia di apportare modifiche senza le quali il valore aggiunto e i benefici del progetto dovrebbero esseri reconsiderati. 5 pareri (1 Cantone, 1 partito e 3 altri partecipanti) respingono il progetto¹⁴.

In sintesi, i tratti principali delle proposte del Consiglio federale volte a rafforzare i diritti delle persone che subiscono occupazioni di edifici o fondi sono accolte con favore da un'ampia maggioranza. Diversi partecipanti alla consultazione ritengono che le modifiche proposte porteranno a notevoli miglioramenti e chiarimenti in mate-

¹⁴ Il rapporto sui risultati della consultazione è disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

ria di protezione del possesso di fondi e, in generale, a un rafforzamento del diritto di farsi ragione da sé. Viene inoltre approvato il riconoscimento della necessità d'intervento poiché, nella pratica, il vigente diritto in materia di protezione del possesso mostra alcune lacune e impedisce regolarmente una protezione efficace e rapida della proprietà fondiaria. Viene criticata anche la pratica consolidatasi negli ultimi anni a tale riguardo in alcune città, che indebolirebbe la difesa della proprietà in quanto esige condizioni supplementari oltre alla querela.

I partecipanti alla consultazione sono tuttavia divisi sul fatto che le modifiche proposte semplifichino effettivamente l'intervento contro le occupazioni di edifici. Alcuni temono che il progetto possa non avere alcun effetto sull'attuale prassi della polizia in materia di occupazioni di edifici. Le voci critiche ritengono inoltre che la nuova ordinanza giudiziale possa prestare il fianco ad abusi, anche perché potrebbe essere troppo facilmente annullata da un'opposizione infondata. Ciononostante, l'ordinanza giudiziale è generalmente vista con favore, soprattutto per quanto riguarda l'eliminazione degli inconvenienti procedurali dovuti al fatto che gli occupanti dell'edificio non possono essere identificati o mutano continuamente.

Alcuni partecipanti hanno respinto totalmente il progetto, ritenendo che gli strumenti legali esistenti in caso di occupazione di edifici siano sufficienti e che il numero delle occupazioni abusive in Svizzera sia esiguo. Inoltre, nella maggior parte dei casi, l'identificazione degli usurpatori non rappresenterebbe un problema. Invece di potenziare la protezione del possesso, andrebbero piuttosto esaminate le regole che ostacolano l'uso transitorio di immobili vuoti.

2.2.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

Dalla consultazione emerge che per alcuni il progetto rimuove ancora troppo pochi ostacoli alla protezione del possesso, mentre altri mettono in guardia contro l'(ulteriore) estensione del diritto di difesa in quanto possibilità concreta di farsi giustizia da sé. Nonostante tutte le critiche mosse, i pareri espressi nella consultazione mostrano anche che le proposte del Consiglio federale possono contribuire a rafforzare la pace giuridica. Per tale motivo il progetto va sostenuto. Alla luce delle proposte e delle critiche espresse nella consultazione, l'avamprogetto va, a seconda del caso, modificato o lasciato invariato come illustrato in appresso, in particolare per i seguenti motivi:

Farsi ragione da sé: termine d'inizio e durata

– *Mantenimento di «immediatamente»*

La richiesta di circa un quarto dei partecipanti alla consultazione (2 Cantoni, 2 partiti e 8 organizzazioni) di *eliminare l'avverbio «immediatamente»* nell'articolo 926 capoverso 2 AP-CC o di sostituirlo con l'espressione «entro un congruo termine» o con un'altra soluzione più favorevole alla garanzia del possesso e della proprietà è stata esaminata e infine respinta. Determinare l'inizio del termine a partire dal quale è possibile farsi ragione da sé, momento attualmente controverso, costituisce già un allentamento delle condizioni del diritto di difesa (cfr. n. 4.1.1). Eliminare il termine «immediatamente» senza

prevedere alcuna sostituzione sarebbe problematico nella misura in cui indebolirebbe il monopolio della forza da parte dello Stato (sancito nella Costituzione), perché il possessore potrebbe decidere da solo entro quale periodo di tempo farsi ragione da sé dopo aver preso conoscenza della turbativa del possesso. Poiché non apporta valore aggiunto, l'espressione «entro un congruo termine» non viene utilizzata. In primo luogo, anche in questo caso si tratta di una nozione giuridica indefinita e, in secondo luogo, va mantenuta la giurisprudenza del Tribunale federale sulla nozione di «immediatamente», giurisprudenza decisiva anche per stabilire se il diritto di farsi ragione da sé è stato esercitato tempestivamente. Sono le circostanze specifiche del singolo caso a determinare se il possessore è venuto a conoscenza della turbativa del possesso facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile e se ha esercitato tempestivamente il suo diritto di farsi ragione da sé. A tale proposito, sarebbe poco utile fornire esempi pratici – come richiesto anche da alcuni partecipanti alla consultazione. Nei commenti all'articolo 926 capoverso 2 D-CC (cfr. n. 5) vengono tuttavia indicati una serie di comportamenti che il proprietario può ragionevolmente essere tenuto ad adottare in relazione alla presa di conoscenza della violazione del possesso (in particolare per quanto riguarda le occupazioni di immobili).

Concretizzazione dell'intervento delle autorità

– Effetti del progetto sull'attuale prassi della polizia

Per quanto riguarda l'intervento delle autorità, occorre stabilire se le modifiche proposte possano avere un impatto, e quale, sull'attuale prassi della polizia in relazione allo sgombero di edifici occupati. Se nella legge non dovesse essere scelta una formulazione più chiara, per stabilire quale sia il margine di manovra di cui dispone la polizia in relazione all'intervento da prestare bisognerà attendere che si consolidi una giurisprudenza in merito. Gli adeguamenti proposti nel capoverso 3 potrebbero essere fraintesi come diritto assoluto all'intervento della polizia da parte delle persone che subiscono un'occupazione di un edificio. Ciò non lascerebbe alla polizia nel singolo caso l'ampio margine di apprezzamento necessario sotto il profilo tattico.

In seguito a tale critica il n. 4.1.2 e i commenti all'articolo 926 capoverso 4 D-CC (ex art. 926 cpv. 3 AP-CC) sono completati precisando cosa ci si attende dai legislatori cantonali e dalle autorità di polizia in relazione alla giurisprudenza del Tribunale federale che è stata integrata nel disegno e riguarda il dovere di intervento della polizia. Poiché il capoverso 4 si riferisce a tutte le autorità – e non solo alla polizia – l'elenco dei criteri sull'obbligo di intervento della polizia, elaborato dal Tribunale federale (cfr. n. 4.1.2) non è stata integrato nella legge.

– Farsi ragione da sé in caso di intervento non tempestivo delle autorità

Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione hanno ritenuto molto aperta e non abbastanza chiara la formulazione scelta per l'articolo 926 capoverso 3 AP-CC – in particolare per quanto riguarda la sussidiarietà del farsi ragione da sé rispetto all'intervento delle autorità e in merito alla situazione in assenza di un intervento delle autorità. Un ristretto numero di partecipanti

vorrebbe comprendere la modifica proposta dall'avamprogetto come un permesso di usare la forza nel caso in cui prevalga una prassi della polizia restrittiva nell'ambito delle occupazioni di edifici (come ad esempio nel Canton Vaud, dove un edificio occupato viene sgomberato dalla polizia solo se vi è una corrispondente ordinanza del tribunale). Alcuni partecipanti (1 Cantone, 1 partito e 3 organizzazioni) propongono di modificare l'articolo 926 capoverso 3 AP-CC, per evitare *restrizioni nella capacità di azione del possessore in caso di occupazione di un edificio* e chiedono quindi che quest'ultimo possa riprendere possesso del fondo se l'intervento delle autorità non è tempestivo o non è prevedibile in tempo utile. Laddove vige una rigida prassi della polizia deve quindi essere consentito farsi ragione da sé, altrimenti la proposta di legge rimane inefficace.

Per sottolineare la *sussidiarietà del farsi ragione da sé* rispetto all'intervento delle autorità, è stata adeguata la formulazione dell'articolo 926 capoverso 4 D-CC senza tuttavia modificarne il contenuto rispetto all'avamprogetto (art. 926 cpv. 3 AP-CC). L'opinione secondo cui dovrebbe sempre essere consentito farsi ragione da sé se, nel caso dell'occupazione di un edificio, prevale una prassi di polizia restrittiva (a livello regionale) non è condivisa. Occorrerà valutare in ogni singolo caso se farsi ragione da sé era ammissibile (cfr. i commenti all'art. 926 cpv. 4 D-CC al n. 5).

– *Influenza della Confederazione sull'intervento delle autorità cantonali*

Singoli partecipanti alla consultazione (1 Cantone, 1 associazione) propongono di limitare il *marginale di manovra dei Cantoni per quanto riguarda la concessione dell'intervento delle autorità* oppure di promuovere regole d'intervento cantonale più uniformi ed efficaci. Un'organizzazione chiede che l'esecuzione da parte della polizia sia garantita a livello cantonale e cittadino e che eventuali *costi e spese che ne derivano*¹⁵ siano addebitati agli occupanti. Poiché la Confederazione non dispone delle necessarie competenze legislative in materia, questa richiesta non può essere soddisfatta (cfr. i commenti al n. 4.1.2).

Ordinanza giudiziale

– *Campo di applicazione*

La richiesta avanzata da alcuni partecipanti di limitare il campo di applicazione dell'ordinanza giudiziale esclusivamente all'occupazione di edifici e fondi e alla protezione della proprietà fondiaria (e non anche del possesso) non è stata accolta. Sul modello del vigente diritto in materia di protezione del possesso, il disegno intende consolidare la protezione del possesso nel suo

¹⁵ Nel 2021, il Gran Consiglio del Cantone di Zurigo ha rifiutato di obbligare la polizia a chiedere sempre e imperativamente ai responsabili il risarcimento dei costi per sgomberare con la forza immobili occupati. Cfr. Gran Consiglio del Cantone di Zurigo, iniziativa parlamentare «Chaoten statt Steuerzahler belasten» [Chiedere il risarcimento agli agitatori e non ai contribuenti], KR-Nr. 248/2016. Sul risarcimento dei costi per le manifestazioni non autorizzate che bloccano deliberatamente il traffico (governo cantonale di Zurigo, RRB 2022/1485 sull'interrogazione 424/2022 «Unfallopfer oder Aktivisten – wer hat Priorität?» [vittime di incidenti o attivisti – chi ha la priorità?]).

complesso e non «soltanto» la protezione contro l'occupazione di edifici. Altri partecipanti alla consultazione (3 Cantoni e 1 organizzazione) accolgono con favore che l'ordinanza giudiziale non presupponga alcun diritto reale e possano quindi approfittarne per esempio anche i conduttori.

– *Tipo di procedura*

2 Cantoni e 1 partito chiedono di *applicare in generale la procedura sommaria alla protezione del possesso*. Ritengono che anche alla procedura successiva all'ordinanza giudiziale vada applicata la procedura sommaria. D'altro canto, è stato esplicitamente salutato favorevolmente (1 Cantone) il fatto che le persone interessate possano continuare a scegliere un altro tipo di procedura tra quelle previste dal diritto vigente per far valere le loro pretese derivanti dalla protezione del possesso. Il presente progetto non intende modificare in alcun modo tale aspetto. A seconda della complessità della situazione, la procedura sommaria non è sempre vantaggiosa.

– *Termine per la presentazione della richiesta*

Alcuni partecipanti chiedono se la richiesta di ordinanza giudiziale debba essere presentata «immediatamente» ai sensi dell'articolo 926 capoverso 2 e 3 AP-CC in combinato disposto con l'articolo 260a AP-CPC; va considerato che, in un procedimento unilaterale, difficilmente si può verificare se la parte ha agito immediatamente e tempestivamente «facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile». Tenendo conto della critica espressa, tuttavia senza modificare il contenuto, i commenti all'articolo 260a capoverso 1 D-CPC sono stati completati.

– *Pubblicazione*

La richiesta (1 Cantone, 1 partito, 5 organizzazioni) avanzata durante la consultazione di incaricare un'autorità dell'*apposizione dell'ordinanza giudiziale* sul fondo, è stata soddisfatta modificando l'articolo 260a capoverso 1 D-CPC. Infatti, è ora specificato, che su richiesta il giudice ordina i provvedimenti necessari per apporre l'ordinanza sul fondo.

– *Opposizione*

Pur riconoscendo in linea di principio che la possibilità di presentare un'opposizione serve a tutelare i diritti procedurali, proprio tale possibilità è la ragione per la quale molti partecipanti *mettono in dubbio l'efficacia* dell'ordinanza giudiziale; ad esempio nel caso in cui, in un gruppo, solo una persona fa opposizione. Di conseguenza, il possessore dovrebbe continuare a tollerare la presenza di chi ha interposto opposizione ed eventualmente anche di altre persone definite «ospiti». Per tali motivi alcuni partecipanti (3 Cantoni e 1 partito) ritengono l'opposizione uno strumento poco efficace. Inoltre è stato accolto favorevolmente il fatto che l'autore dell'opposizione debba almeno rivelare le sue generalità, il che permette di procedere in giudizio contro di lui. Tuttavia, si sostiene anche che questo problema potrebbe essere affrontato con altri mezzi (querela per violazione di domicilio, identificazione da parte della polizia, poi procedimento di sfratto in virtù del diritto processuale civile). Altri partecipanti (1 Cantone, 1 partito, 5 organizzazioni) hanno criticato il fatto

che l'opposizione non debba essere motivata e che la pubblicazione delle generalità di un usurpatore è quindi sufficiente per far annullare l'ordinanza giudiziale. Anche altri mezzi (deposito di una memoria difensiva secondo l'art. 270 CPC, azione d'accertamento dell'illiceità dell'ordinanza) potrebbero annullare l'effetto dell'ordinanza giudiziale o metterne in discussione l'esecutività. È inoltre stato chiesto che, in caso di opposizione, il possessore possa ricorrere a una procedura semplificata e rapida.

Per tenere conto di tali critiche, il disegno stabilisce che *l'opposizione deve essere motivata* (cfr. art. 260b D-CPC). Mentre invece si rinuncia a una revisione globale dell'ordinanza giudiziale e alla creazione di una nuova procedura successiva all'opposizione, il che significherebbe aggiungere un ulteriore rimedio giuridico a quelli già esistenti, senza alcun vantaggio reale. Non va neanche dimenticato che il disegno considera l'ordinanza giudiziale come atto di volontaria giurisdizione e, di conseguenza, è possibile, in un procedimento unilaterale, ottenere lo sgombero coatto di un fondo e quindi l'esercizio di una concreta coercizione statale; eventualmente senza alcuna dichiarazione da parte della persona interessata da tale coercizione. Tenendo conto degli eventuali svantaggi irreparabili che potrebbero subire le persone interessate dall'ordinanza giudiziale, un'ulteriore mitigazione a favore della persona il cui possesso è stato turbato o usurpato non può essere giustificato dal punto di vista dello Stato di diritto. Occorrerà quindi accettare eventuali lacune dell'ordinanza giudiziale derivanti dal fatto che solo uno degli usurpatori presenta opposizione. Per lo meno nei casi in cui le persone che hanno turbato o usurpato il possesso non si identificano (o non vogliono farlo), l'ordinanza giudiziale può consentire uno sgombero relativamente rapido del fondo.

In sede di consultazione è stato suggerito di sostituire l'opposizione con un'azione di contestazione (sul modello dell'azione di disconoscimento del debito di cui all'art. 83 della legge federale dell'11 aprile 1889¹⁶ sulla esecuzione e sul fallimento LEF). I Cantone ha invece chiesto di prevedere che l'ordinanza sia in linea di principio esecutiva nonostante l'opposizione o che l'autore dell'opposizione, per ottenere l'effetto sospensivo debba rendere verosimile che uno sgombero comporterebbe degli svantaggi irreparabili (analogamente all'art. 325 CPC). Il ruolo delle parti nel processo sarebbe poi stabilito in base alla decisione sugli effetti dell'opposizione. Entrambi gli approcci porterebbero alla creazione di un'ulteriore opzione procedurale per far valere i diritti di protezione del possesso. Sarebbe preferibile rinunciarvi perché esistono già numerose opzioni di questo tipo, se l'ordinanza giudiziale non dovesse portare a una rapida cessazione della turbativa o alla restituzione del fondo usurpato. È inoltre discutibile che le alternative proposte portino effettivamente a una soluzione più rapida.

– *Esecuzione*

Non è stata approvata la richiesta di una multa in caso di violazione dell'ordinanza giudiziale come per il divieto giudiziale per la cui violazione può essere

¹⁶ RS 281.1.

comminata, come unica sanzione, una multa fino a 2000 franchi¹⁷. Il giudice decide, su richiesta, quali provvedimenti esecutivi sono idonei, necessari e ragionevolmente esigibili (art. 260a capoverso 1 D-CPC) in caso di violazione dell'ordinanza giudiziale (cioè in caso di rifiuto della tempestiva cessazione della turbativa o della restituzione).

- *Preoccupazione per l'eventualità di sgomberi e rioccupazioni seriali legati alle ordinanze giudiziali*

Un'associazione si oppone allo sgombero di edifici occupati da parte della polizia, a meno che non siano soddisfatte tutte le condizioni per un simile intervento secondo la prassi vigente nella città in questione. L'applicazione dell'articolo 260a AP-CPC dovrebbe evitare sgomberi (da parte della polizia) e rioccupazioni plurimi o addirittura seriali. Già oggi non è possibile escludere una successiva rioccupazione nel caso di sgomberi coatti ordinati dal giudice. Questo rischio non può essere escluso del tutto nemmeno per gli sgomberi in esecuzione di un'ordinanza giudiziale. Il giudice che emette l'ordinanza giudiziale può tenere conto, nell'ambito dei provvedimenti esecutivi, dell'esigenza di evitare, per quanto possibile, sgomberi e rioccupazioni seriali (cfr. commenti all'art. 260a cpv. 1 D-CPC).

3 **Diritto comparato, in particolare diritto europeo**

3.1 **Germania**

Visto il monopolio (costituzionale) della forza da parte dello Stato in Germania la persona che subisce un'occupazione abusiva in linea di principio può solo in rarissimi casi farsi ragione da sé (immediatamente dopo la perdita del possesso) mediante l'uso della forza (§ 859 cpv. 3 Bürgerliches Gesetzbuch [codice civile tedesco]¹⁸). Le esistenti pretese di diritto materiale devono di regola essere fatte valere con i mezzi previsti dal codice di procedura civile¹⁹. Per effettuare lo *sgombero forzato in base a un atto esecutivo di diritto civile*, il debitore dello sgombero (occupante dell'immobile) deve essere indicato per nome o essere identificabile con certezza nel titolo esecutivo. Secondo la giurisprudenza del *Bundesgerichtshof* [BGH, l'organo giudiziario di ultima istanza nel sistema della giurisdizione ordinaria della Germania], il diritto vigente non ammette un «titolo contro ignoti» o un titolo legato al fondo. Nel contempo, il BGH non considera che i possessori di fondi siano completamente privi di diritti, poiché le occupazioni di edifici e fondi adempiono la fattispecie penale della violazione di domicilio di cui al § 123 del codice penale tedesco e quindi secondo il diritto tedesco costituiscono una violazione della pubblica sicurezza che autorizza i *Bundesländer* [stati federali tedeschi] a compiere interventi di polizia. Secondo il BGH, l'obbligo della polizia di intervenire sussiste anche se, secondo il diritto in materia di polizia e di ordine dei *Bundesländer*, la polizia ha un dovere di proteggere i diritti privati sol-

¹⁷ *Tenchio/Tenchio 2017a*: N 21.

¹⁸ Il documento può essere consultato all'indirizzo: <https://www.gesetze-im-internet.de/Gesetze/Verordnungen> (stato: 20.9.2023).

¹⁹ *Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag 2022*: n. 2.2.

tanto se la protezione giudiziaria non può essere ottenuta tempestivamente e se la realizzazione del diritto senza intervento della polizia rischia di essere impossibile o di essere sostanzialmente complicata²⁰. Alcuni autori della dottrina giuridica non condividono questo punto di vista, poiché ritengono che determinati casi di occupazioni di fondi non adempiono la fattispecie penale della violazione di domicilio e che la polizia – a differenza degli ufficiali giudiziari – non è vincolata alle istruzioni del creditore, ma agisce sulla base del proprio apprezzamento. Va inoltre ricordato che l'intervento della polizia può generare costi significativi per il creditore²¹.

3.2 Francia

In Francia è considerato occupante abusivo di un edificio («squatteur») colui che occupa un'abitazione senza diritto o titolo. La nozione di «squat» viene definito all'articolo 226-4 del codice penale francese come «une introduction dans le domicile d'autrui à l'aide de manœuvres, menaces, voies de fait ou contrainte» [un'introduzione nell'abitazione di un'altra persona mediante manovre, minacce, vie di fatto o coazione]. Non sono invece considerati occupanti abusivi gli inquilini che non pagano l'affitto o si rifiutano di andarsene al termine della locazione o le persone che occupano illecitamente un fondo non adibito a uso abitativo. Se è possibile far constatare dalla polizia l'occupazione illegale di un'abitazione entro 48 ore («*délai de flagrance*», termine di flagranza) e sporgere denuncia, la polizia può intervenire direttamente e sgomberare senza indugio l'abitazione occupata. *Scaduto il termine di 48 ore dall'occupazione*, non è più possibile effettuare uno sgombero immediato. Per recuperare la proprietà o il possesso (abitazione primaria o secondaria) è possibile adire le vie seguenti:

- *procedura amministrativa per lo sgombero coatto*: questa procedura è stata rafforzata dalla legge ASAP²² che ha modificato l'articolo 38 della legge DALO²³. Comprende le seguenti fasi: (1) sporgere denuncia alla polizia per violazione di domicilio, (2) fornire la prova dell'occupazione illegale (p. es. mediante verbale di accertamento di polizia) e del possesso o della proprietà legale dell'abitazione principale o secondaria, (3) presentare richiesta di sgombero dell'abitazione presso la «*préfecture*» [prefettura] competente. Entro 48 ore dal ricevimento della richiesta, il «*préfet*» [prefetto] deve ordinare lo sgombero dell'abitazione o motivare un eventuale rifiuto della richiesta, ad esempio per mancanza di prove o per motivi imperativi di interesse generale. Se la richiesta è approvata, viene concesso un termine di almeno 24 ore per lasciare l'abitazione. È anche possibile che lo sgombero sia posticipato perché

²⁰ Decreto del *Bundesgerichtshof* del 13 lug. 2017, I ZB 103/16.

²¹ *Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag* 2022: n. 3.2.3.

²² Loi n° 2020-1525 du 7.12.2020 d'accélération et de simplification de l'action publique. Precisata dalla Circolare du 22.1.2021 relative à la réforme de la procédure administrative d'évacuation forcée en cas de «squat». La circolare può essere consultata all'indirizzo: <https://www.legifrance.gouv.fr> > droit national en vigueur > circulaires et instructions (stato: 20.9.2023).

²³ Loi n° 2007-290 du 5.3.2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

nell'abitazione occupata si trovano persone bisognose di protezione (p. es. donne incinte, bambini piccoli, anziani o malati gravi). L'avviso viene notificato agli occupanti dell'immobile e affisso presso il municipio e l'abitazione occupata abusivamente. Se l'avviso di sgombero non viene rispettato in tempo utile, il prefetto deve ordinare senza indugio lo sgombero coatto. La «trêve hivernale» [tregua invernale]²⁴ non viene applicata. Da febbraio 2022, su iniziativa degli «huissier de justice» [ufficiali giudiziari] e del «ministère du Logement» [ministero degli alloggi] la persona interessata da un'occupazione di immobile può ora rivolgersi a un «huissier de justice» a proprie spese per garantire la sorveglianza del procedimento da parte di un esperto e facilitare il dialogo con i servizi pubblici.

- *procedura dinanzi al tribunale civile*: l'entrata in vigore della «legge ELAN» ha inasprito le prescrizioni contro gli occupanti di un edificio, in particolare abolendo il differimento dello sfratto in seguito alla cosiddetta «trêve hivernale» in caso di occupazione abusiva. Con sentenza del 4 luglio 2019²⁵, la corte di cassazione francese ha inoltre rafforzato la posizione dei proprietari di immobili stabilendo che il diritto di espellere gli occupanti, fondato anche sul diritto di proprietà protetto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla costituzione, prevale sempre sul diritto al rispetto della vita privata e familiare nonché sul diritto a un alloggio adeguato. Rispetto alla procedura amministrativa, tuttavia, adire i tribunali civili per ottenere un ordine di sgombero secondo l'articolo L 411-1 del «Code des procédures civiles d'exécution» [codice delle procedure civili di esecuzione], richiede solitamente tempi molto più lunghi.

In Francia è vietato farsi ragione da sé «sans avoir obtenu le concours de l'État» [senza aver ottenuto l'assistenza da parte dello Stato] per espellere gli occupanti. La sanzione comminata è una *pena detentiva fino a tre anni e una pena pecuniaria di 30 000 euro*²⁶. Gli occupanti rischiano invece un anno di reclusione e una pena pecuniaria di 15 000 euro²⁷ per l'accesso non autorizzato all'abitazione o per l'occupazione della stessa²⁸.

²⁴ Durante tale periodo non è possibile espellere inquilini che non hanno un'altra sistemazione, anche se è stata emessa una sentenza di sgombero passata in giudicato. Lo sgombero coatto va quindi posticipato alla fine della tregua invernale che di norma dura dal 1° nov. al 31 mar. dell'anno successivo.

²⁵ Sentenza della corte di cassazione della Repubblica francese del 4 lug. 2019 (Cass. Civ. 3, 4.7.2019, reclamo n° 18-17119).

²⁶ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi «ALUR») per cui in seguito è stato adeguato l'articolo 226-4-2 del Code pénal.

²⁷ Un nuovo progetto di legge prevede tra l'altro, di inasprire le pene per la violazione di domicilio (occupazione di immobile) e inoltre di specificare ed estendere la nozione giuridica di occupazione («squatt»). Cfr. in merito *Delmas 2022*. Ulteriori informazioni sull'iter legislativo possono essere consultate all'indirizzo <https://www.assemblee-nationale.fr> > Liste des dossiers législatifs > Protéger les logements contre l'occupation illicite (stato: 20.9.2023).

²⁸ Riguardo alla procedura in Francia: *Commissaires de Justice 2022*; *Sénécal 2022*; *Service-Public.fr 2022*; *Tachot 2022*.

3.3 Spagna

Secondo le stime dell'istituto Cerdà in Spagna nel 2017 erano circa 87 500 le famiglie (circa 260 000 persone) che occupavano edifici abusivamente²⁹. Si tratta di indigeni che vivono in povertà, di immigrati clandestini dall'Africa settentrionale e subsahariana e di membri di clan criminali che hanno fatto dell'occupazione illegale un modello di affari. Non è raro che bande organizzate estorcano riscatti di decine o centinaia di migliaia di euro ai proprietari di immobili. Sebbene in Spagna l'occupazione abusiva («usurpación», art. 245.2 del codice penale spagnolo) costituisca un reato punibile, ai proprietari è in linea di principio vietato entrare nell'edificio occupato e tentare di riappropriarsene con la forza. La polizia ha il diritto di intervenire contro gli occupanti di un immobile *senza ordinanza giudiziale* soltanto se l'occupazione è denunciata *nelle prime 48 ore*. In seguito gli occupanti beneficiano di un diritto temporaneo di rimanere. In base alla costituzione spagnola ciascun cittadino ha diritto a un'abitazione dignitosa. Fino a che non vi sia un decreto giudiziario di sgombero possono trascorrere diversi mesi, anche nella procedura celere e il proprietario che entra nella sua abitazione prima del decreto giudiziario si rende punibile. I proprietari tentano di proteggersi con l'aiuto di sistemi d'allarme di videosorveglianza o un collegamento diretto con la polizia per venire rapidamente o più rapidamente informati delle occupazioni e ottenere lo sgombero senza ordinanza giudiziale³⁰.

Per impedire il ricorso abusivo al diritto a un'abitazione degna protetto dalla Costituzione, nell'estate 2018 il legislatore spagnolo ha emanato la legge 5/2018³¹ concernente *lo sgombero immediato (desahucio express) per tutelarsi dall'occupazione da parte dei cosiddetti «okupas»* [occupanti] che mira a permettere, entro 20 giorni, uno sgombero coatto da parte della polizia di determinati tipi di alloggi (immobili privati, edifici di organizzazioni di beneficenza o di istituti pubblici). Al fine di tutelare le famiglie che non sono più in grado di ammortizzare il mutuo, le banche, società e fondi che sono proprietari di immobili non possono avvalersi della nuova normativa. La procedura è disciplinata all'articolo 250 capoverso 1 numero 4 del codice di procedura civile (Ley de Enjuiciamiento Civil, LEC). L'azione chiede la restituzione del possesso e la fissazione di un termine di sgombero. Se il cancelliere del tribunale non è in grado di notificare l'azione, affigge un avviso in tribunale per cinque giorni lavorativi, dopodiché l'azione è considerata notificata. Se i presunti occupanti non provano che il loro soggiorno nell'immobile occupato è legittimo entro cinque giorni dalla decisione sull'ammissibilità dell'azione, ad esempio con un contratto di locazione, il giudice ordina lo sgombero coatto. Tale decreto non può essere impugnato. Nella procedura di sgombero immediato non si applica nemmeno il consueto periodo di attesa di 20 giorni prima che possa essere ordinata l'esecuzione di una decisione giudiziale è derogato. L'azione e anche l'ordine di sgombero sono rivolti contro tutti coloro che al momento della notificazione si trovano nell'abitazione in questione, non è quindi necessario conoscere i convenuti per nome. Se viene presentato un contratto di locazione, viene fissata una data per l'udienza. Resta da vedere se lo sgombero immediato

²⁹ Institut Cerdà 2017.

³⁰ Kramer 2022; Lilge 2018; Louven 2018; Manger 2021; Minkner 2018.

³¹ Ley 5/2018, de 11 de junio, de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas (entrata in vigore il 2 luglio 2018).

aiuterà effettivamente a risolvere più rapidamente le occupazioni abusive; l'esito dipende in particolare dalla mole di lavoro dei giudici³².

Nonostante la modifica di legge del 2018, il numero di occupazioni in Spagna continua ad aumentare. In seguito al nuovo sgombero immediato, i gruppi mafiosi occupano sempre più spesso edifici di proprietà delle banche, alle quali è appunto vietato ricorrere alla procedura di sgombero immediato. Tuttavia, alcuni criticano ancora l'insufficiente chiarezza della legislazione spagnola e l'eccessiva indulgenza da parte delle autorità nei confronti degli usurpatori³³.

Anche la pandemia di coronavirus e il divieto di espulsione coatta delle persone socialmente svantaggiate e prive di un proprio alloggio, entrato in vigore all'inizio del 2020, hanno apparentemente contribuito all'inasprimento della situazione. Una revisione della legge intende ora porre rimedio a questa situazione e consentire *sgomberi immediati entro 48 ore* se gli occupanti non sono in grado di presentare un documento che provi la proprietà o un contratto di locazione. Tuttavia, se gli occupanti possono dimostrare di trovarsi in una situazione sociale di emergenza, lo sgombero è comunque impossibile, a meno che i Comuni non riescano a trovare una sistemazione alternativa. Il nuovo regolamento ha quindi lo scopo principale di porre fine alle attività dei gruppi criminali. Chi non vuole aspettare la sentenza di sfratto da parte del giudice, può ora ricorrere a un servizio di sgombero privato³⁴.

3.4 Austria

In Austria, dal punto di vista del *diritto penale*, le disposizioni sulla violazione di domicilio (§ 109 codice penale austriaco [öStGB]³⁵), sul danneggiamento (§ 125 öStGB) e sulla sottrazione di energia (§ 132 öStGB) sono particolarmente rilevanti in materia di occupazioni abusive. Secondo § 109 öStGB, si rende punibile di violazione di domicilio chi s'introduce in un'abitazione altrui usando la violenza o minaccia. Tale disposizione si applica tuttavia solo se nell'edificio sono presenti persone, ma non se è vuoto³⁶.

Oltre agli aspetti di diritto penale possono essere fatte valere anche pretese di diritto privato per quanto riguarda il risarcimento del danno (§§ 1293 segg. codice civile generale austriaco [öABGB]³⁷) o l'azione di manutenzione del possesso (§§ 454–459 codice di procedura civile austriaco [öZPO]³⁸). I § 454 e seguenti dell'öZPO sono disposizioni particolari che mirano ad accelerare la *procedura delle azioni relative*

³² Kramer 2022; Louven 2018; Manger 2021; Minkner 2018.

³³ Mallorca Magazin 5.8.2020; Mallorca Magazin 13.6.2021; Mallorca Magazin 24.1.2022; Mallorca Magazin 22.4.2022; Mallorca Magazin 30.6.2022.

³⁴ NZZ 13.10.2022: pag. 5.

³⁵ Österreichisches Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB).

³⁶ Hense 2012: pag. 357 segg.

³⁷ Österreichisches Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesamten deutschen Erbländer der Österreichischen Monarchie (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch – ABGB).

³⁸ Österreichisches Gesetz vom 1. August 1895, über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (Zivilprozessordnung – ZPO).

alle azioni di manutenzione del possesso. L'azione secondo il § 454 öZPO mira alla protezione e alla reintegra dell'ultimo stato del possesso e deve essere proposta entro trenta giorni dalla presa di conoscenza della turbativa o del suo autore. Dopo la scadenza infruttuosa di tale termine, le pretese possessorie devono essere fatte valere nella procedura ordinaria. È controverso se il possessore abbia un dovere generale di sorvegliare regolarmente il proprio possesso, che farebbe dell'ignoranza colpevole l'equivalente della conoscenza. Il possessore ha tuttavia un obbligo di informarsi quanto alla turbativa del possesso e all'identità del suo autore, non appena dispone di indizi su una turbativa già verificatasi o su una turbativa futura³⁹. La dottrina mette in questione i vantaggi pratici della procedura riguardante le azioni di manutenzione. La particolare celerità della procedura non è sempre soddisfatta dalla pratica e comporta notevoli rischi procedurali⁴⁰. Il § 344 öABGB ammette la possibilità di farsi ragione da sé per la protezione del possesso in caso di pericolo imminente, ma soltanto se non è possibile ottenere tempestivamente un intervento statale⁴¹.

Dal punto di vista della politica di sicurezza, il § 37 della *Sicherheitspolizeigesetzes* austriaca [legge sulla polizia di sicurezza]⁴² autorizza lo sgombero di occupazioni, a condizione che non si tratti di una riunione di persone ai sensi della legge sulle riunioni del 1953 (§ 37 cpv. 1 öSPG). L'autorità di sicurezza può ordinare di abbandonare il fondo e vietarne l'accesso⁴³. L'ordinanza relativa allo sgombero può essere emessa soltanto se è necessaria per mantenere l'ordine pubblico o se richiesta dai proprietari dopo una grave e ingiustificata violazione dei loro diritti (§ 37 cpv. 1 öSPG)⁴⁴.

4 Punti essenziali del progetto

4.1 La normativa proposta

4.1.1 Determinazione dell'inizio del diritto di farsi ragione da sé

Nell'ambito della *difesa del possesso* secondo l'articolo 926 capoverso 1 CC, un possessore può difendersi fintanto che dura l'attacco o il tentativo di sottrazione e se non ha consentito alla turbativa del possesso⁴⁵. Se vi è stata sottrazione del possesso, secondo l'articolo 926 capoverso 2 CC il *possesso* può essere *ripreso* soltanto «immediatamente». La richiesta principale della mozione 15.3531 è l'allentamento dell'obbligo di reagire «immediatamente». Il diritto di farsi ragione da sé ha praticamente

³⁹ *Kodek 2017*: N. 244, 252 seg.

⁴⁰ In particolare il rischio di inosservanza di un termine in caso di turbative ripetute, che in determinate circostanze possono costituire un'unità. Cfr. *Kodek 2017*: N. 10, 256; *Entscheid des Landgerichts Eisenstadt vom 22.5.2007* (decisione del tribunale distrettuale di Eisenstadt), numero di riferimento RES0000134, incarto numero 37R66/07s.

⁴¹ *Kodek 2017*: N. 134 segg.

⁴² Österreichisches Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Sicherheitspolizeigesetz – SPG).

⁴³ *Landespolizeidirektion Wien 2018*.

⁴⁴ *Hense 2012*: pag. 358 seg.

⁴⁵ *Stark/Lindemann 2016b*: N. 10; *Berger-Steiner/Schmid 2021a*: N. 13 con ulteriori riferimenti; *Ernst 2019b*: N. 5.

perso ogni efficacia a causa della giurisprudenza del Tribunale federale che impone di reagire entro poche ore ora dall'inizio dell'occupazione dell'edificio.

L'affermazione secondo cui la giurisprudenza del Tribunale federale – che risulta probabilmente da un parere del Consiglio di Stato del Cantone di Vaud⁴⁶ – impone una reazione entro poche ore non trova conferma. La nozione di «*immediatamente*», «*sofort*», «*aussitôt*» è una *nozione giuridica indeterminata* che, secondo la volontà del legislatore, la giurisprudenza deve precisare in ogni singolo caso. A tale riguardo la giurisprudenza del Tribunale federale ha fino a oggi elaborato i seguenti due criteri generali: (1) l'atto di ripresa del possesso dell'immobile deve aver luogo immediatamente dopo l'occupazione e (2) tale atto non può essere sospeso; il proprietario non può quindi – nemmeno provvisoriamente – accettare la situazione, altrimenti perde il diritto di ripresa del possesso⁴⁷.

Per quanto riguarda il termine, non si tratta solo di sapere per quanto tempo è possibile farsi ragione *sa sé*, ma anche in particolare a partire da quando questo momento inizia a decorrere (al compimento della sottrazione del possesso o della presa di conoscenza) e quindi quanto tempo il proprietario possa attendere prima di riprendere la cosa. Per determinare il tempo di reazione adeguato la *giurisprudenza* si basa sulle circostanze del singolo caso. Non appena l'atto di riprendere il possesso viene sospeso o l'accomodarsi della situazione può essere interpretata come consenso, espresso o tacito, il diritto di farsi ragione *da sé* decade perché viene a mancare la condizione dell'usurpazione o della turbativa. Poiché il consenso può anche risultare da un atto conclusivo, il diritto di farsi ragione *da sé* può estinguersi in modo relativamente rapido⁴⁸. Invece, l'omissione della resistenza fisica e in particolare il fatto di non rivolgersi alla polizia non bastano, secondo l'opinione più diffusa nella dottrina, per ammettere un consenso tacito⁴⁹.

L'interpretazione giurisprudenziale relativamente restrittiva del diritto di farsi ragione *da sé* di cui all'articolo 926 capoverso 2 CC può di primo acchito apparire un po' severa, ma il Consiglio federale la ritiene materialmente corretta. Infatti, come *eccezione di diritto positivo al monopolio della forza da parte dello Stato*, il diritto di riprendere il possesso al di là di un attacco attuale contraddice già di per sé i principi del diritto generale alla legittima difesa, secondo cui è giustificato soltanto respingere attacchi in corso (art. 52 cpv. 1 del Codice delle obbligazioni [CO]⁵⁰).⁵¹ Pertanto è

⁴⁶ Cfr. n. 1.2.7 del rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto del 2 sett. 2020, disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP; Consiglio di Stato del Canton Vaud, risposta del 6 mag. 2015 all'interpellanza 14 INT_262, 2 (*Mabillard 2018*: allegato 4, 22).

⁴⁷ Cfr. n. 1.2.3 del rapporto esplicativo concernente l'avamprogetto del 2 sett. 2020, disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP; sentenza del TF 1P.109/2006 del 22 giu. 2006 consid. 5; DTF 118 IV 292; *Mabillard 2018*: BT, I.C.5c. sentenza del TF 23 ottobre 1980 consid. 6c, in: SJ 1981, pag. 114 segg., 121; sentenza del TF 1P.624/1989 del 8 mag. 1991 consid. 3b, in: SJ 1991, pag. 602 segg. (traduzione tedesca in: ZBI 1991, pag. 552 segg.).

⁴⁸ *Stark/Lindemann 2016a*: N. 26 segg.; *Ernst 2019a*: N. 13 segg.; *Mabillard 2018*: BT, I. C.5d.

⁴⁹ *Stark/Lindemann 2016a*: N. 27; *Ernst 2019a*: N. 13.

⁵⁰ RS 220

⁵¹ *Mabillard 2018*: BT, I.A.2. e BT, I. C.5c; *Homburger 1938*: N. 24.

sempre necessaria una base legale che conceda un certo margine di manovra al giudice per tenere conto delle circostanze concrete del singolo caso.

Una parte della *dottrina* ritiene che il possesso debba essere ripreso immediatamente dopo il compimento della sottrazione del possesso⁵². Altri autori ritengono che il possessore debba reagire subito dopo aver preso conoscenza della sottrazione del possesso o subito dopo che ne avrebbe potuto prendere conoscenza⁵³. Riguardo alla nozione di «*immediatamente*» la dottrina fa notare che occorre reagire senza indugio («*ohne Verzug*»⁵⁴) o che una reazione deve aver luogo in tempi brevi («*innert kurzer Zeit*»⁵⁵). Alcuni autori sostengono anche che gli aventi diritto possono ricorrere all'azione dell'articolo 927 CC se non riprendono il possesso «immediatamente» dopo la sottrazione⁵⁶. Secondo la dottrina del passato, invece, la nozione di «*immediatamente*» non va interpretata in modo letterale e il termine deve essere valutato dal giudice secondo il suo ragionevole apprezzamento e può durare anche qualche giorno, ad esempio quando il locatario, dopo un'assenza di qualche giorno, trova l'appartamento occupato dal locatore⁵⁷. La ripresa del possesso non è più coperta dal diritto di farsi ragione da sé soltanto se è trascorso talmente tanto tempo che appare come un attacco indipendente⁵⁸.

Il Consiglio federale ritiene inadeguata la soluzione proposta dalla mozione 15.3531 che prevede di inserire nell'articolo 926 capoverso 2 CC un termine fisso di 48 o 72 ore per reagire. Termini fissi non permetterebbero di tenere sempre conto delle circostanze del singolo caso. È invece preferibile fissare l'inizio del termine per esercitare il diritto di ripresa di cui all'articolo 926 capoverso 2 CC al momento della presa di conoscenza della sottrazione del possesso. Il possessore non può tuttavia invocare il momento in cui è effettivamente venuto a conoscenza dell'usurpazione se, facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile, avrebbe potuto venirne a conoscenza prima. Ciò è sufficiente a consolidare notevolmente il diritto di farsi ragione da sé, come richiesto dalla mozione 15.3531. Viene invece mantenuta la nozione giuridica indeterminata di «immediatamente». In tal modo il giudice conserva il margine di apprezzamento necessario per poter tenere conto delle circostanze concrete del singolo caso.

4.1.2 Concretizzazione dell'intervento delle autorità

Per proteggere la proprietà le autorità cantonali possono accordare il loro sostegno alle vittime di un'occupazione abusiva, in relazione al loro diritto di farsi ragione da sé di cui all'articolo 926 CC. Le condizioni alle quali le autorità intervengono a difesa di diritti privati sono però in linea di massima di competenza del diritto pubblico can-

⁵² *Arnet/Eitel 2016*: N. 4.

⁵³ *Stark/Lindemann 2016b*: N 16; *Ostertag 1917*: N 36.

⁵⁴ *Berger-Steiner/Schmid 2021a*: N 14; *Berger-Steiner/Schmid 2021b*: N 2; e *Stark/Lindemann 2016b*: N 16; bereits *Ostertag 1917*: N 36.

⁵⁵ *Ernst 2019b*: N 6; *Homberger 1938*: N 25; *Tuor/Schnyder/Schmid/Rumo-Jungo 2015*: § 91 N 5.

⁵⁶ *Arnet/Eitel 2016*: N 4; *Domej 2018*: N 19; già *Homberger 1938*: N 25.

⁵⁷ *Wieland 1909*: N 4a.

⁵⁸ *Homberger 1938*: N 25.

tonale. Anche i Cantoni devono tuttavia rispettare i principi del diritto federale applicabili all'attività dello Stato, quali la sussidiarietà e il divieto dell'arbitrio nonché le garanzie generali di procedura e i pertinenti diritti fondamentali⁵⁹.

Anche in caso di occupazioni di edifici, il diritto vigente prevede che l'esercizio del diritto di difesa possa avvenire con o senza l'aiuto delle autorità, fermo restando che per la sua ammissibilità non ha alcuna importanza se il sostegno della polizia o del giudice civile sia disponibile o no. La concomitanza di possibilità diverse può essere fonte di confusione nella pratica. Inoltre, *stricto sensu*, il diritto di farsi ragione da sé cessa non appena viene richiesto l'intervento dell'autorità. In ultima analisi, l'intervento dell'autorità permette di rispettare il monopolio della forza da parte dello Stato. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, il diritto di farsi ragione da sé secondo l'articolo 926 CC è escluso nei casi in cui è possibile ottenere tempestivamente l'intervento delle autorità. In proposito il Tribunale federale ha constatato che il diritto di farsi ragione da sé secondo l'articolo 52 capoverso 3 CO presuppone che, secondo le circostanze del caso, l'intervento delle autorità non possa essere ottenuto tempestivamente e che non vi sia altro modo per impedire la perdita del diritto o per non renderne più complicato l'esercizio⁶⁰; secondo il Tribunale federale lo stesso vale il diritto di farsi ragione da sé in relazione al possesso perché l'articolo 926 capoverso 3 CC vieta ogni via di fatto non giustificata dalle circostanze⁶¹. Nella letteratura è controverso in quale misura il diritto di farsi ragione da sé debba essere ammissibile se l'assistenza delle autorità è disponibile. Vi è tuttavia accordo sul fatto che, nei casi in cui l'intervento ufficiale risulterebbe tardivo, è permesso farsi ragione da sé entro i limiti del principio di proporzionalità⁶².

Non è chiaro se la polizia abbia l'*obbligo* di intervenire in caso di occupazione di edifici, anche a prescindere da una decisione esecutiva. Per quanto concerne l'obbligo di intervento fondato sulla garanzia della proprietà, il Tribunale federale ha stabilito che – fintanto che il possessore non accetta l'occupazione dell'edificio – sussiste una grave lesione del possesso e che possono essere inficiati non soltanto i diritti privati delle persone che subiscono l'occupazione ma anche l'ordine pubblico. Il possessore ha quindi in linea di massima un diritto all'intervento della polizia, ma questo diritto non è assoluto e incondizionato. La polizia è obbligata a intervenire soltanto in base (1) al mandato generale di polizia o a una base legale in senso formale elaborata in modo pertinente (2) riguardo alle occupazioni di immobili di cui è a conoscenza e contro le quali, (3) ponderati gli interessi in presenza, (4) sono effettivamente possibili

⁵⁹ *Mabillard 2018*: BT, I.C.6a; DTF **119** Ia 28 consid. 2 pag. 30 seg.; sentenza TF 1P.624/1989 del 8 mag. 1991 consid. 3a, in: SJ 1991, pag. 602 segg. (traduzione tedesca in: ZBl 1991, pag. 552 segg.); *Waldmann/Borter 2015*: N 5 segg., 16 segg.

⁶⁰ Sentenza del TF 4P.148/2001 del 25 ottobre 2001 consid. 3b.

⁶¹ Sentenza del TF 4P.148/2001 del 25 ottobre 2001 consid. 3b.

⁶² Sentenza del TF 4P.148/2001 del 25 ottobre 2001 consid. 3b; DTF **128** IV 250 consid. 3.2 pag. 253 seg.; sentenza del TF 6S.5/2004 del 21 maggio. 2004 consid. 2.2; *Ostertag 1917*: N 29; *Arnet/Eitel 2016*: N 4, 6; *Stark/Lindemann 2016b*: N 17, 23; *Hombberger 1938*: N 26 *Sutter-Somm 2014*: n. marg. 1331; *Ernst 2019b*: N 7; *Mabillard 2018*: BT, I.C.6b.

provvedimenti proporzionali di polizia (5), ma non tempestivi provvedimenti di diritto civile o altre misure statali⁶³.

Il presente progetto mira a chiarire in due punti l'obbligo di intervenire delle autorità, apportando un complemento all'articolo 926 capoverso 3 CC: la legge precisa che il diritto di farsi ragione da sé in relazione al possesso è possibile soltanto se l'intervento delle autorità non può essere ottenuto tempestivamente. In tal modo si chiarisce la concomitanza criticata dalla dottrina tra il diritto di farsi ragione da sé secondo l'articolo 926 CC e quella secondo l'articolo 52 capoverso 3 CO. Inoltre, la giurisprudenza sviluppata dal Tribunale federale quanto all'obbligo della polizia di intervenire viene sancita nella legge (cfr. art. 926 cpv. 4 D-CC).

Le normative volte a mantenere la pace e l'ordine e a salvaguardare gli interessi dei privati riguardano la sicurezza interna. La salvaguardia della sicurezza interna rappresenta un compito dello Stato che è sostanzialmente nella competenza originaria dei Cantoni. In tale ambito la Confederazione ha solo alcune competenze settoriali o frammentarie, che le permettono solo in misura limitata di emanare prescrizioni per impedire e combattere la violazione dei diritti privati di proprietà. Tuttavia, la legislazione in materia di polizia spetta generalmente ai Cantoni. Sulla base della complessiva competenza legislativa in materia di diritto penale ai sensi dell'articolo 123 Cost.⁶⁴, la Confederazione può emanare disciplinamenti per sanzionare gli atti meritevoli di pena commessi durante le occupazioni abusive. Tuttavia, questa competenza in materia di diritto penale non le conferisce la facoltà di adottare provvedimenti per impedire ai potenziali autori di commettere reati. Una competenza legislativa in relazione all'obbligo di coordinamento, sancito dall'articolo 57 capoverso 2 Cost., è data unicamente per le questioni di sicurezza che richiedono un coordinamento (a livello nazionale), rientrano almeno in parte nella competenza della Confederazione e, secondo quest'ultima, impongono un coordinamento collaborativo o sotto la sua direzione. In questo contesto la competenza della Confederazione non può avere un significato solo marginale. Se queste condizioni sono soddisfatte, l'articolo 57 capoverso 2 Cost. potrebbe costituire una disposizione attributiva di competenza. Tuttavia, la necessità di un coordinamento a livello federale o diretto dalla Confederazione non è evidente nel caso di occupazioni di edifici o di turbative del possesso. Nemmeno sono applicabili in questo ambito le competenze organiche dell'articolo 173 capoverso 1 lettera b Cost. (provvedimenti dell'Assemblea federale a difesa della sicurezza interna) e dell'articolo 185 capoverso 2 Cost. (provvedimenti del Consiglio federale a difesa della sicurezza interna). Queste disposizioni autorizzano la Confederazione ad agire solo in circostanze eccezionali e non sono quindi considerate strumenti adeguati a combattere

⁶³ *Mabillard 2018*: BT, I. C.6d; sentenza del TF del 23 ott. 1980 consid. 6c, in: SJ 1981, pag. 114 segg., 121; sentenza del TF 1P.624/1989 dell'8 mag. 1991 consid. 3b, in: SJ 1991, pag. 602 segg. (traduzione in tedesco in: ZBl 1991, pag. 552 segg.); sentenza del TF 1P.465/1991 e 1P.183/1992 dell'11 feb. 1993 consid. 2, in: ZBl 1993, pag. 378 segg.

⁶⁴ RS 101

le normali forme di turbative o usurpazione del possesso⁶⁵. Nell'ottica delle competenze legislative cantonali in materia di diritto di polizia e poiché gli obblighi di protezione risultanti dai diritti fondamentali non sono assoluti⁶⁶, il legislatore federale deve limitarsi a precisare il principio di proporzionalità per quanto concerne la protezione del possesso. I principi di opportunità e sussidiarietà rimangono applicabili e le autorità di polizia mantengono il margine di apprezzamento di cui dispongono attualmente per lo sgombero di edifici occupati. Le altre modifiche proposte al CC e al CPC intendono invece influenzare almeno indirettamente l'attuale prassi di polizia, aiutando i possessori interessati a ottenere il più rapidamente possibile un titolo giudiziario esecutivo di sgombero.

In futuro l'attuazione pratica della protezione del possesso sotto forma di sgombero coatto di fondi occupati continuerà a dipendere anche dal diritto cantonale (di polizia). I legislatori cantonali, essendo tra i principali destinatari degli obblighi di protezione risultanti dai diritti fondamentali⁶⁷, sono tenuti a esaminare sotto questo aspetto l'idoneità del diritto cantonale di polizia in quanto base generale di protezione. Sono inoltre tenuti a riconsiderare e se necessario adattare le proprie basi legali e la propria prassi riguardanti le occupazioni di edifici e l'eliminazione delle turbative del possesso, sulla base della giurisprudenza del Tribunale federale concernente l'obbligo di intervento.

4.1.3 **Rendere più efficace la protezione del possesso secondo il Codice di procedura civile**

Come esposto sopra, il CPC non prevede un tipo particolare di procedura per le pretese materiali di protezione nel quadro di un'azione possessoria⁶⁸. La procedura civile mette quindi a disposizione del possessore attore numerose possibilità procedurali per opporsi all'occupazione illecita del suo fondo. Poiché nessuna delle procedure civili disponibili è perfettamente adeguata a un'azione possessoria, i possessori possono incontrare difficoltà processuali e in determinate circostanze sopportano un elevato rischio processuale⁶⁹. Generalmente ottenere lo sgombero di un immobile nel quadro

⁶⁵ Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 10.3045 del 3 marzo 2010, Sicurezza interna: chiarire le competenze, FF **2012** 3973, 3999; Messaggio concernente un disposto costituzionale sulla lotta contro gli atti violenti commessi in occasione di manifestazioni sportive (tifoseria violenta), nonché una modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) del 29 agosto 2007, FF **2007** 5875, 5887 segg.; *Linsi 2008*: 467 segg.

⁶⁶ Cfr. n. 1.2.2 del rapporto esplicativo del 2 settembre 2020 disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch> Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

⁶⁷ Cfr. n. 1.2.2 del rapporto esplicativo del 2 sett. 2020 disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch> Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

⁶⁸ Sulla differenza tra protezione possessoria e petitoria del possesso cfr. n. 1.2.5 del Rapporto esplicativo del 2 sett. 2020, disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch> Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

⁶⁹ Cfr. n. 1.2.5 del rapporto esplicativo del 2 sett. 2020, disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch> Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

della procedura civile rappresenta una grande sfida per il possessore. A porre i principali problemi sono l'accertamento della cerchia delle persone con legittimazione passiva e le conseguenze che ne derivano per la procedura e l'esecuzione⁷⁰.

Il disegno propone pertanto di completare la protezione del possesso nella procedura civile con modifiche mirate del CPC nell'interesse del possessore. A tal fine si intendono ampliare gli attuali provvedimenti di protezione del possesso come il divieto giudiziale (art. 258 segg. CPC). La nuova *ordinanza giudiziale* in quanto ulteriore atto di volontaria giurisdizione consoliderà ulteriormente la protezione del possesso e quindi anche la protezione della proprietà fondiaria. L'ordinanza giudiziale, conformemente alla concezione che sottende il disegno, non deve poter essere chiesta soltanto per le occupazioni di edifici ma anche per qualsiasi tipo di turbativa o usurpazione del possesso di fondi. Secondo il modello dell'attuale diritto in materia di protezione del possesso, si tratta di consolidare complessivamente la protezione del possesso e della proprietà e non «soltanto» la protezione nei confronti delle occupazioni di edifici. La reale innovazione consiste nel fatto che l'eliminazione della turbativa del possesso e dell'usurpazione del possesso potranno essere disposte con ordinanza giudiziale nei confronti di una *cerchia indeterminata di persone*. Le persone che subiscono un'occupazione abusiva non saranno più confrontate ad alcun svantaggio processuale dovuto al fatto che gli occupanti dell'edificio non possono essere identificati o mutano continuamente. Per tenere debitamente conto dei diritti procedurali degli interessati dall'ordinanza giudiziale, è prevista l'applicazione per analogia dei principi vigenti in materia di divieto giudiziale.

4.2 **Compatibilità tra compiti e finanze**

Le modifiche proposte rispettano la competenza dei Cantoni in materia di diritto di polizia e in linea di massima non hanno ripercussioni finanziarie dirette per Confederazione e Cantoni.

4.3 **Attuazione**

In linea di massima, gli adeguamenti proposti dal disegno non necessitano di ulteriore attuazione a livello di ordinanza. Le modifiche proposte del CPC possono tuttavia rendere necessari degli adeguamenti del diritto cantonale, segnatamente delle leggi cantonali sulla procedura giudiziaria e l'organizzazione dei tribunali (cfr. n. 6.2).

⁷⁰ *Mabillard 2018*: BT, I. G. 7.

5 Commento ai singoli articoli

Modifica del Codice civile svizzero (CC)

Art. 926 cpv. 2

La vigente normativa dell'articolo 926 capoverso 2 CC sulla ripresa del possesso di fondi va completata in un punto importante senza modificare fundamentalmente l'attuale concezione della disposizione, che ha dimostrato la sua validità: l'inizio del tempo di reazione durante il quale è possibile riprendere il possesso va ora fissato nel momento in cui il possessore è venuto a conoscenza della sottrazione del possesso o avrebbe potuto venirne a conoscenza, facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile. Rispetto al diritto vigente, la modifica sancisce nella legge il momento iniziale determinante per il legittimo diritto di farsi ragione *sa sé* sotto forma di *ripresa del possesso* e la situazione è così chiarita e migliorata a vantaggio del possessore.

In linea di principio, è determinante per l'inizio del tempo di reazione il momento in cui l'interessato viene a conoscenza dell'usurpazione. Il possessore non può tuttavia invocare il momento in cui è effettivamente venuto a conoscenza dell'usurpazione *se*, facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile, avrebbe potuto venirne a conoscenza prima. Se non vi è presa di conoscenza immediatamente dopo il compimento dell'usurpazione, la presa di conoscenza da parte del possessore, da cui decorre il termine, va intesa in senso oggettivo. Spetta ai giudici valutare, in considerazione delle circostanze concrete del singolo caso, entro quale termine il possessore – facendo prova della diligenza richiesta dalle circostanze e secondo l'ordinario andamento delle cose nonché l'esperienza generale della vita, quindi secondo buona fede – avrebbe potuto o dovuto venire a conoscenza dell'usurpazione. Vanno considerati anche il tipo di utilizzazione del fondo, la sua ubicazione nonché i provvedimenti e le possibilità esistenti e disponibili di sorveglianza e amministrazione e anche alcuni aspetti soggettivi come ad esempio la distanza tra il fondo e il domicilio o il luogo di soggiorno del possessore, oppure la durata di un'eventuale assenza (per ferie) di quest'ultimo. La diligenza di cui deve far prova il possessore è proporzionale all'utilizzazione del fondo: per gli edifici che rimangono vacanti a lungo nelle grandi agglomerazioni urbane il possessore dovrà far prova di maggiore diligenza che per un edificio vuoto in campagna. A seconda delle circostanze specifiche, può essere opportuno utilizzare determinati dispositivi di protezione come luci ad accensione e spegnimento automatico, l'installazione di un sistema di allarme eventualmente collegato a una videocamera e/o con allerta diretta della polizia, di una società di sicurezza o del proprietario, oppure la protezione contro le effrazioni (ad esempio, installando una serratura di sicurezza o infissi rinforzati).

In futuro, il termine entro il quale il possessore deve riprendere la cosa dopo aver preso conoscenza dell'usurpazione continuerà a essere disciplinato secondo la normativa attuale, secondo cui il possessore deve reagire immediatamente, ossia senza indugio. La sua reazione deve avvenire entro breve tempo e non dopo un tempo tale da far apparire la ripresa della cosa come un attacco indipendente. Saranno le circostanze specifiche del singolo caso a stabilire se i provvedimenti adottati per organizzare e preparare la ripresa, e quindi il farsi ragione *da sé*, rientrano nella reazione tempestiva. A tale riguardo rimangono applicabili i principi elaborati dal Tribunale federale, secondo cui gli atti di ripresa devono aver luogo immediatamente e non possono essere

sospesi – nemmeno provvisoriamente – per evitare di perdere il diritto di difendersi da sé perché viene a mancare l'usurpazione illecita (cfr. in proposito anche il n. 4.1.1).

Gli atti di difesa, vale a dire di *difesa del possesso*, continueranno a dover essere valutati secondo l'articolo 926 capoverso 1 CC. In linea di massima sono ammissibili fintanto che dura l'attacco o il tentativo di sottrazione e il possessore non vi ha consentito. La revisione lascia sussistere anche la vigente normativa sulla ripresa del possesso delle cose mobili. Per ragioni redazionali, la ripresa del possesso di fondi e di cose mobili è ora disciplinata in due capoversi separati (cfr. nuovo art. 926 cpv. 3 D-CC).

Art. 926 cpv. 3

In considerazione del complemento alla regola riguardante il diritto di ripresa di fondi, occorre precisare il diritto di ripresa di cose mobili in un capoverso separato. Questa modifica è esclusivamente dovuta a motivi redazionali ed è priva di conseguenze materiali, a parte l'inserimento riguardante la ripresa del possesso di fondi. Per promuovere l'unità e la coerenza dell'ordinamento giuridico svizzero, nella versione tedesca l'espressione obsoleta «*auf frischer Tat betroffen*» è sostituita dall'espressione «*auf frischer Tat ertappt*». Anche questo intervento è un puro adeguamento redazionale e non ha alcuna ripercussione sul contenuto della disposizione.

Art. 926 cpv. 4

Il vigente divieto di ogni via di fatto del possessore non giustificata dalle circostanze sancito nell'articolo 926 capoverso 3 CC è un limite al diritto di farsi ragione da sé che deve essere completato o precisato codificando la giurisprudenza sviluppata dal Tribunale federale sui limiti del diritto di farsi ragione da sé e sull'obbligo delle autorità di polizia di intervenire per proteggere i diritti privati. Tenuto conto delle competenze legislative cantonali nel diritto di polizia e alla luce della relatività degli obblighi di protezione derivanti dai diritti fondamentali, nel disegno è possibile e opportuno inserire soltanto una precisazione legislativa (federale) del principio della proporzionalità (cfr. n. 4.1.2).

L'articolo 926 capoverso 4 D-CC prevede che le autorità (civili, penali e di polizia,) competenti garantiscano tempestivamente al possessore l'intervento richiesto dalle circostanze. L'esercizio del diritto di farsi ragione da sé è inappropriato e sproporzionato quando l'intervento delle autorità è fornito in tempo utile. L'aggiunta al capoverso 4 intende chiarire che farsi ragione da sé nonostante l'intervento tempestivo delle autorità non è giustificato. In conformità con l'attuale giurisprudenza del Tribunale federale occorre quindi chiedere l'intervento delle autorità laddove tale intervento – in una prospettiva *ex ante* – è disponibile tempestivamente⁷¹. La forma nella quale è richiesto e concesso tale intervento – un procedimento civile, penale o di polizia – non ha alcuna importanza. Se impiega vie di fatto malgrado sia disponibile l'aiuto delle autorità, il possessore supera i limiti consentiti del diritto di farsi ragione da sé. Tuttavia, se l'intervento statale sarebbe stato tardivo, farsi ragione da sé in modo proporzionato è ammissibile. Quindi, in relazione al possesso, in tutti i casi in cui può

⁷¹ Sentenza TF 4P.148/2001 del 25 ottobre. 2001 consid. 3b; DTF 128 IV 250 consid. 3.2 pag. 253 seg.

essere ottenuta tempestivamente, la protezione da parte delle autorità prevale sul diritto di farsi ragione da sé. Per analogia con il diritto di farsi ragione da sé generale di cui all'articolo 52 capoverso 3 CO, è inoltre chiarito che l'esercizio di tale diritto in relazione al possesso può essere soltanto sussidiario e presuppone quindi che l'intervento delle autorità non possa essere ottenuto tempestivamente. Un'eventuale prassi (regionale) restrittiva della polizia per quanto riguarda lo sgombero di immobili occupati non giustifica di per sé il ricorso al diritto di farsi ragione da sé. Si dovrà stabilire nel caso concreto se l'intervento necessario in considerazione della situazione complessiva non sia stato o non abbia potuto essere fornito, in modo da rendere legittimo l'esercizio del diritto di farsi ragione da sé.

In linea con la *giurisprudenza del Tribunale federale sull'obbligo di intervento delle autorità di polizia* in caso di occupazioni di immobili, il complemento del capoverso 4 proposto dal disegno esige che le autorità (di polizia o altre autorità statali) intervengano se, alla luce delle circostanze del singolo caso, possono difendere tempestivamente il possesso. Il diritto del possessore all'intervento non è tuttavia assoluto. Un intervento della polizia presuppone dapprima una base legale a difesa dei diritti privati nonché la presa di conoscenza della turbativa del possesso. Devono inoltre essere possibili contro la turbativa provvedimenti di polizia proporzionali secondo una ponderazione degli interessi. Il diritto all'intervento delle autorità di polizia è escluso nella misura in cui non vi è pericolo nel ritardo o sono tempestivamente disponibili altre misure statali. Rimangono applicabili il principio della proporzionalità e in particolare anche i principi di opportunità e sussidiarietà. Pertanto le autorità di polizia dispongono di un ampio margine di apprezzamento per l'eliminazione di turbative del possesso, come ad esempio lo sgombero di un immobile occupato, e, per stabilire se l'obbligo di intervenire sussiste, va sempre tenuto conto, oltre che dei già citati aspetti, anche di circostanze di fatto come le capacità e i mezzi limitati della polizia. In generale, quando è confrontata con occupazioni di immobili, la polizia deve riuscire a compiere un atto di equilibrismo considerando gli aspetti giuridici, politici e di sicurezza.

Modifica del Codice di procedura civile (CPC)

Art. 248 lett. c

Come al divieto giudiziale, anche all'ordinanza giudiziale deve essere applicabile la procedura sommaria.

Titolo prima dell'art. 258

Lo strumento dell'ordinanza giudiziale permette al possessore di chiedere al giudice di ordinare, nei confronti di una cerchia indeterminata di persone, la cessazione della turbativa del possesso o la restituzione del possesso sottratto. L'ordinanza giudiziale completa quindi il divieto giudiziale secondo gli articoli 258–260 CPC, un provvedimento di difesa del possesso già vigente. Pertanto la norma è inserita nel Titolo quinto, capitolo 4 del CPC. Nel titolo prima dell'articolo 258 CPC deve essere aggiunta la menzione dell'ordinanza giudiziale. Con l'aggiunta dell'ordinanza giudiziale il capitolo 4 del Titolo quinto del CPC disciplina, in sezioni separate, sia il divieto giudiziale sia il nuovo istituto dell'ordinanza giudiziale. Le disposizioni sul divieto giudiziale si

applicano parzialmente per analogia all'ordinanza giudiziale. Il titolo della sezione sul divieto giudiziale è inserito prima dell'articolo 258.

Titolo dopo l'art. 260

Il titolo del capitolo 4, sezione 2 relativo all'ordinanza giudiziale è inserito dopo l'articolo 260 CPC.

Art. 260a Principio

Come complemento dei provvedimenti a difesa del possesso di cui agli articoli 258–260 segg. CPC, il disegno istituisce con l'ordinanza giudiziale, un nuovo atto di giurisdizione volontaria; come il divieto giudiziale, il nuovo provvedimento è diretto contro una cerchia indeterminata di persone. A differenza del divieto giudiziale, che conferisce una protezione preventiva del possesso, l'ordinanza giudiziale si prefigge invece di eliminare le turbative del possesso già esistenti, nonché le usurpazioni del possesso di fondi tentate o compiute, o di ripristinare la situazione precedente. Essa costituisce un'ulteriore procedura di attuazione delle pretese derivanti dalla protezione del possesso. Rimangono tuttavia disponibili le vigenti procedure di diritto civile. La persona che subisce l'occupazione di un immobile continua a essere libera di attuare i suoi diritti optando per un altro tipo di procedura applicabile secondo il diritto vigente o di farlo in parallelo all'ordinanza giudiziale⁷².

Il *capoverso 1* del nuovo articolo 260a stabilisce i principi dell'ordinanza giudiziale: è legittimato a chiedere l'emanazione di un'ordinanza giudiziale qualsiasi possessore di un fondo il cui possesso è turbato o usurpato da un atto di illecita violenza. A differenza del divieto giudiziale, occorre soltanto il possesso di un fondo, ma non la titolarità di un diritto reale, cosicché anche i possessori derivati che locano o affittano il fondo hanno diritto di chiedere l'ordinanza giudiziale. In caso di occupazione di un immobile, di regola viene completamente sottratto il potere effettivo sull'immobile. Sono tuttavia possibili anche sottrazioni del possesso parzialmente compiute o tentate, ragion per cui la nuova normativa copre espressamente questi casi. L'occupazione di un immobile è il principale ma non l'unico caso di applicazione dell'ordinanza giudiziale, che può essere richiesta per qualsiasi tipo di usurpazione o turbativa del possesso di un fondo. Scopo dell'istituzione del nuovo strumento è la cessazione della violazione del possesso, ragion per cui il dispositivo dell'ordinanza ingiunge a ogni persona di fare o non fare un determinato atto (restituire, abbandonare, sgomberare ecc.). In caso di occupazioni di immobili, oltre all'abbandono dei locali, il giudice può ordinare anche di prendere con sé i propri beni, di lasciare le chiavi o di lasciare aperte le porte. L'ordinanza giudiziale è provvista di un termine (data e ora) per ottemperare a quanto ordinato.

Come il divieto giudiziale, anche l'ordinanza giudiziale non è rivolta contro una determinata persona, ma contro una cerchia indeterminata di persone – segnatamente contro le persone ignote che hanno turbato o usurpato il possesso di un fondo mediante illecita violenza. L'ordinanza giudiziale deve quindi essere sempre rivolta a una cer-

⁷² Cfr. n. 1.2.5 del rapporto esplicativo del 2 sett. 2020, disponibile all'indirizzo: www.fedlex.admin.ch> Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > DFGP.

chia indeterminata di destinatari; non costituisce tuttavia un ostacolo il fatto che alcune delle persone che hanno turbato o usurpato il possesso siano note per nome. Tuttavia, se al possessore di un fondo sono, senza alcuna eccezione, note tutte le persone che hanno turbato o usurpato il possesso del fondo non sussiste un interesse giuridico sufficiente per emanare un'ordinanza giudiziale nei confronti di una cerchia indeterminata di persone e quindi non è possibile servirsi di tale procedura; eventuali pretese vanno invece attuate in un procedimento contraddittorio⁷³. Pertanto l'ordinanza giudiziale non si applicherà alle controversie di vicinato né in particolare a quelle concernenti la locazione o l'affitto, nelle quali ci si può e ci si deve attendere che il possessore conosca gli autori o possa identificarli senza grandi oneri; in questi casi si applicheranno le forme di procedura e le normative attuali, segnatamente l'espulsione.

Come il divieto giudiziale, l'ordinanza giudiziale è pronunciata soltanto su richiesta del possessore in un procedimento unilaterale, senza sentire prima le persone interessate. È imperativo il foro del luogo in cui il fondo è o dovrebbe essere intavolato nel registro fondiario (art. 29 cpv. 4 CPC)⁷⁴. La competenza per materia è determinata dal diritto cantonale.

In caso di ammissione, su richiesta del richiedente, il giudice che prende la decisione emana nel contempo anche i provvedimenti che appaiono necessari per l'apposizione dell'ordinanza sul fondo e le misure esecutive necessarie in caso di inosservanza, ossia se le istruzioni concernenti la cessazione della turbativa o la restituzione del possesso non vengono rispettate nei tempi previsti.

Se il richiedente lo chiede, l'ordinanza giudiziale è apposta sul fondo in questione (p. es. mediante avvisi/affissi) da un'autorità designata dal giudice. Per un privato l'accesso può essere difficile, impossibile o addirittura pericoloso a causa della propensione alla violenza delle persone che turbano o usurpano il possesso o delle barricate da loro erette. Il richiedente dovrebbe quindi essere libero di chiedere l'apposizione dell'ordinanza giudiziale sul fondo da parte di un'autorità. L'apposizione ufficiale permette inoltre di stabilire chiaramente e più facilmente, grazie alla documentazione ufficiale dell'apposizione, il momento in cui inizia a decorrere il termine di opposizione e di salvaguardare l'interesse pubblico a un'attuazione più uniforme possibile della pubblicazione. Il richiedente rimane responsabile della pubblicazione, in quanto deve in particolare sostenere le spese correlate. Secondo la ratio legis, l'apposizione dell'ordinanza giudiziale deve essere effettuata il più rapidamente possibile. Nel caso un immobile occupato, di norma dovrebbe essere sufficiente affiggere l'ordinanza giudiziale sulle porte d'ingresso. Nell'interesse di una rapida cessazione della turbativa o dell'usurpazione dell'edificio, è preferibile evitare l'affissione di un cartello che potrebbe eventualmente richiedere un'autorizzazione di polizia delle costruzioni.

Come misure esecutive entrano in considerazione gli strumenti previsti dalla legge (in particolare dall'art. 343 CPC); di regola in caso di occupazione di un edificio sarà

⁷³ Per analogia con il divieto giudiziale, cfr. *Lazopoulos/Leimgruber 2015*: N 4 con rimando alla sentenza del Tribunale cantonale del Cantone di Zurigo ZR 112 n. 5, consid. B; *Güntherich 2012b*: N 5; *Tenchio/Tenchio 2017a*: N 2 seg.

⁷⁴ Il foro della giurisdizione volontaria secondo l'articolo 19 CPC non viene applicato, cfr. *Güntherich 2012b*: N 6.

ordinato lo sgombero del fondo. Nell'ordinare le misure esecutive il tribunale dovrà tenere conto degli scenari possibili, a prescindere dalla presentazione, o no, di un'opposizione in virtù dell'articolo 260b D-CPC. Se non viene presentata un'opposizione, in caso di occupazione occorre ordinare lo sgombero. Basta che una persona presenti opposizione per rendere discutibile l'utilità di uno sgombero del fondo (da parte della polizia), in quanto la presenza della persona dovrà comunque essere tollerata. In questo caso, per prevenire una serie di sgomberi e rioccupazioni del fondo, può essere opportuno rinunciare temporaneamente a uno sgombero immediato. Nel frattempo il possessore del fondo occupato ha la possibilità di adire la via della procedura contraddittoria, per ottenere l'espulsione di chi ha interposto opposizione. Se l'ordinanza giudiziale (contro tutte le persone illecitamente presenti sul fondo) è seguita da una sentenza di espulsione (contro la persona che ha precedentemente presentato opposizione), l'ordinanza giudiziale può essere eseguita e il fondo completamente sgomberato. Fino a quel momento, l'accesso non autorizzato al fondo da parte di terzi che non hanno presentato opposizione può, a determinate condizioni, essere sanzionato mediante un divieto giudiziale.

Le disposizioni relative al divieto giudiziale non specificano il termine entro il quale va presentata una richiesta. La questione non si pone nella misura in cui il divieto giudiziale è uno strumento preventivo, volto a evitare nuove violazioni. L'ordinanza giudiziale ha invece lo scopo di eliminare una turbativa che si è già verificata ed esigere la restituzione del fondo usurpato. La dottrina parte dal presupposto che una pretesa secondo l'articolo 927 seg. CC non diviene pendente con la procedura di divieto conformemente agli articoli 258–260 CPC e la richiesta secondo l'articolo 258 CPC non salvaguardia il termine di cui all'articolo 929 capoverso 2 CC⁷⁵. Il presente progetto rinuncia a specificare il termine per la presentazione dell'ordinanza giudiziale. Il giudice dovrà valutare caso per caso se un'attesa troppo lunga debba essere intesa come un consenso (tacito) alla turbativa o all'usurpazione del possesso, il che metterebbe in discussione l'esistenza stessa dell'usurpazione e l'interesse alla tutela giuridica.

Poiché l'ordinanza giudiziale è una procedura di volontaria giurisdizione, si applica il principio inquisitorio limitato secondo l'articolo 255 lettera b CPC⁷⁶: il giudice accerta d'ufficio i fatti. Deve convincersi che i fatti allegati dal richiedente sussistono, ma non è obbligato a esaminarli. Se necessario, il giudice chiede altre prove al richiedente, fermo restando che non vi sono restrizioni quanto ai mezzi di prova (art. 254 cpv. 2 lett. c CPC)⁷⁷. Per analogia con il divieto giudiziale, nel *capoverso 2*, oltre all'obbligo generale di collaborare del richiedente, sono limitati e precisati due aspetti del presente principio. In primo luogo, il richiedente deve provare mediante documenti il proprio possesso del fondo in questione (in particolare con un estratto del registro fondiario, un contratto di costruzione, un contratto di locazione o di affitto) (prova in senso stretto); se tale prova non può essere fornita, la richiesta deve essere respinta per mancanza di legittimazione attiva. Inoltre, nella richiesta va resa plausibile l'illecita turbativa o usurpazione del possesso del fondo con i mezzi di prova ammissibili secondo l'articolo 254 CPC. In secondo luogo, il richiedente deve illustrare

⁷⁵ *Tenchio/Tenchio 2017a*: N 2 con ulteriori riferimenti.

⁷⁶ *Jent-Sørensen 2021*: N 6; *Tenchio/Tenchio 2017a*: N 8, 12.

⁷⁷ *Mazan 2017*: N 7; *Güntherich 2012a*: N 2.

anche il suo interesse giuridico degno di protezione (cfr. art. 59 cpv. 2 lett. a CPC) e quindi in particolare il fatto che l'ordinanza giudiziale sia (anche) rivolta contro una cerchia *indeterminata* di destinatari. Per evitare abusi di diritto nel ricorso all'ordinanza giudiziale (p. es. contro locatari assenti e sgraditi, titolari di una servitù, persone divorziate o separate e vicini ecc.) i giudici dovranno verificare in questo contesto anche se la cerchia dei probabili usurpatori è effettivamente formata da persone ignote al richiedente. Nei casi dubbi è possibile effettuare questa verifica con un onere relativamente poco importante, ad esempio con l'esame dell'estratto del registro fondiario (per quanto concerne potenziali titolari di servitù) o l'elenco telefonico o rivolgendosi al controllo abitanti competente (per quanto concerne i potenziali locatari). Tali accertamenti fanno parte dell'esame dei presupposti processuali e ci si può attendere che il giudice li esegua nell'ottica del principio inquisitorio limitato applicabile in questi casi. In caso di dubbi sulle allegazioni del richiedente, il giudice può chiedergli, in determinate circostanze, di fornire documenti giustificativi che rendano le affermazioni sufficientemente credibili. Un'eventuale omissione deve essere valutata tenendo conto della situazione nel suo insieme.

Secondo il *capoverso 3*, il giudice decide senza indugio. Questa differenza rispetto al divieto giudiziale è giustificata perché l'ordinanza giudiziale si prefigge innanzitutto la cessazione di una violazione del possesso già verificatasi (occupazione di un edificio).

Art. 260b Pubblicazione e opposizione

L'articolo 260b D-CPC stabilisce che gli articoli 259 e 260 CPC si applicano per analogia all'ordinanza giudiziale per la pubblicazione (in particolare pubblica) e l'opposizione.

Per garantire i diritti procedurali fondamentali delle persone interessate dall'ordinanza giudiziale, anche contro quest'ultima deve poter essere formata opposizione. A tale riguardo va applicato per analogia l'articolo 260 CPC, ad eccezione di alcune regole speciali. Chi non vuole riconoscere l'ordinanza giudiziale, può interporre opposizione presso il giudice che l'ha emanata. A tal fine occorre rivelare la propria identità. Nei confronti dell'opponente, l'ordinanza giudiziale diviene inefficace e il possessore richiedente è rinviato alla procedura contenziosa. Per attuare le sue pretese nei confronti dell'opponente occorre quindi presentare un'azione o un'istanza.

A differenza dell'articolo 260 CPC, *il termine dell'opposizione* non è di 30 ma *soltanto di 10 giorni* e inizia con la pubblicazione dell'ordinanza giudiziale secondo l'articolo 259 CPC. Tale termine appare giustificato, poiché l'ordinanza giudiziale riguarda turbative del possesso già avvenute e quindi ci si può attendere a che i presunti usurpatori ne prendano immediatamente conoscenza al momento della pubblicazione ai sensi dell'articolo 259 CPC. A prescindere dall'opposizione, l'ordinanza giudiziale, come il divieto giudiziale, non passa in giudicato sostanziale. Dopo la scadenza del termine d'opposizione, le persone interessate dall'ordinanza giudiziale possono pertanto chiedere che ne sia verificata la legittimità mediante un'azione di accertamento. Nel contempo ciò significa che – alla stregua del divieto giudiziale – la pretesa del richiedente secondo l'articolo 927 seg. CC non diviene pendente con la richiesta di emanazione di un'ordinanza giudiziale e il termine di cui all'articolo 929 capoverso 2

CC non viene salvaguardato. Continua a valere il principio secondo cui la protezione del possesso va fatta valere in una procedura contraddittoria nei confronti di usurpatori determinati o noti per nome. Il possessore continua a essere libero di attuare i suoi diritti optando, oltre a un'altra procedura, anche per il divieto giudiziale o l'ordinanza giudiziale. L'ordinanza giudiziale non costituisce una decisione definitiva in merito alla pretesa di diritto materiale (possessoria) del richiedente; a tale pretesa è data, se del caso, una soddisfazione di fatto. Se il richiedente vuole un chiarimento giuridico riguardo alla sua pretesa di protezione del possesso, deve far valere le pretese materiali di possesso. A tale fine sono disponibili altre procedure (p.es. la procedura sommaria volta alla tutela giurisdizionale nei casi in cui la situazione giuridica è chiara o anche la procedura ordinaria e la procedura semplificata)⁷⁸.

A differenza del divieto giudiziale (art. 260 cpv. 1 CPC), *l'opposizione all'ordinanza giudiziale deve essere motivata*. In virtù di tale obbligo l'opponente deve esprimersi in merito a un eventuale diritto prevalente sul fondo. Ovviamente non è possibile escludere che i motivi dell'opposizione siano puramente querulomani. Tuttavia una motivazione palesemente insufficiente può avvantaggiare il possessore in una successiva procedura, ad esempio facilitando l'ottenimento della tutela giurisdizionale nei casi manifesti secondo l'articolo 257 CPC. L'opposizione non avrà alcun effetto, se non è motivata, non è tempestiva o se il suo autore non può essere identificato in modo sufficiente sulla base dei dati personali forniti.

Come già rilevato, un'opposizione presentata nel rispetto del termine e della forma, – alla stregua del divieto giudiziale – ha per unico effetto l'inefficacia dell'ordinanza giudiziale nei confronti dell'autore dell'opposizione. Nei confronti degli altri usurpatori, l'ordinanza giudiziale mantiene pieno effetto. L'occupante di un immobile che interpone opposizione deve sempre rivelare al giudice le sue generalità. Il possessore può quindi adire la via della procedura contraddittoria, per ottenere un titolo di espulsione contro l'usurpatore di cui ora conosce il nome. La procedura successiva all'ordinanza giudiziale non deve necessariamente essere una procedura ordinaria; se adempiuti i presupposti, può essere applicata anche un altro tipo di procedura (ad esempio, una procedura sommaria)⁷⁹.

6 Ripercussioni

6.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il progetto non ha alcuna ripercussione diretta per la Confederazione, in particolare sulle finanze o sul personale.

⁷⁸ Cfr. Messaggio concernente il Codice di diritto processuale civile svizzero (CPC), FF 2006 6593 n. 5.18; *Ernst 2019a*: N 48, 49a; *Tenchio/Tenchio 2017a*: N 2.

⁷⁹ *Tenchio/Tenchio 2017b*: N 8.

6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Il progetto si ripercuote in diversi modi sui Cantoni:

- l’adeguamento del CPC può eventualmente rendere necessarie modifiche delle leggi di procedura e organizzazione giudiziaria dei Cantoni. Nell’ambito dell’entrata in vigore sarà quindi necessario lasciare ai Cantoni il tempo necessario per le modifiche richieste;
- l’esecuzione dei provvedimenti per la protezione del possesso ordinati dai giudici civili con ordinanze giudiziali spetta in concreto alle autorità cantonali, in particolare alla polizia. Spetta ai Cantoni valutare la necessità di modificare le procedure standardizzate sviluppate per le occupazioni di immobili e se del caso di adeguarle e di stanziare le risorse necessarie.

Il progetto non trasferisce ai Cantoni e ai Comuni alcun nuovo compito esecutivo. Già oggi le persone che subiscono un’occupazione di un immobile o, in generale, violazioni del possesso ricorrono alla via giudiziaria. In via di principio, non si prevede che le autorità giudiziarie saranno gravate da un notevole onere amministrativo o finanziario supplementare derivante dalle nuove possibilità di proporre azione anche contro ignoti. Per il rimanente la competenza cantonale nel settore della polizia è rispettata e i Cantoni mantengono il diritto di definire come ritengono opportuno il ruolo della polizia nel contesto della protezione del possesso.

Le modifiche previste mirano soprattutto a proteggere meglio il possesso con la possibilità di sgomberare il più rapidamente possibile gli immobili occupati. Infine, anche i centri urbani e le agglomerazioni toccati dall’occupazione di edifici e dagli altri fenomeni negativi ed eccessi che ne risultano trarranno beneficio dagli sgomberi rapidi. Il progetto non ha alcuna ripercussione specifica sulle regioni di montagna.

6.3 Ripercussioni sull’economia e sulla società

In considerazione del numero limitato di edifici occupati⁸⁰ non si attendono ripercussioni dirette tangibili sull’economia e sulla società; le relative questioni non sono pertanto state analizzate in dettaglio. Inoltre, è difficile valutare le ripercussioni sull’economia nazionale delle modifiche della procedura civile. Come il Consiglio federale ha fatto notare nel quadro dell’adozione del CPC, un’efficiente amministrazione della

⁸⁰ Cfr. in proposito *Mabillard 2018*, secondo cui i Cantoni esaminati presentano in media il seguente numero di immobili occupati:
Cantone e città di Ginevra: 1–2 (*Mabillard 2018*: BT I G. 2. c. bb.)
Cantone Vaud: probabilmente 2 (*Mabillard 2018*: BT I. G. 3. c. bb.)
Cantone di Berna: nessuna indicazione, tuttavia si registrano 10-16 interventi di polizia di tipo diverso in relazione con l’occupazione di immobili negli anni 2013–2017 (*Mabillard 2018*: BT I. G. 4. c. bb.)
Cantone e Città Zurigo: 15–25 (*Mabillard 2018*: BT I. G. 5. c. bb.)
Cantone di Basilea Città: nessuna indicazione (*Mabillard 2018*: BT I. G. 6. c. bb.).

giustizia contribuisce alla prosperità economica e in ultima analisi migliora anche la qualità della vita⁸¹.

Le proposte di modifica del CPC mirano in particolare a migliorare ulteriormente l'attuazione e l'amministrazione del diritto civile, a renderlo più efficiente e a migliorare la difesa giurisdizionale delle persone che subiscono occupazioni di edifici. Si vogliono smantellare gli ostacoli attuali all'ottenimento di un titolo esecutivo di espulsione contro ignoti che occupano un domicilio.

Le modifiche proposte si prefiggono di tutelare e consolidare i diritti di possesso e di proprietà e in particolare anche lo scopo della protezione del possesso, segnatamente l'impedimento di atti di illecita violenza e la salvaguardia della pace giuridica. Ciò contribuisce alla stabilità sociale e rafforza la fiducia della popolazione e dell'economia nello Stato di diritto e nelle sue istituzioni. Il diritto privato adempie il suo compito di strumento dell'ordine sociale soltanto se può essere attuato e se lo è in caso di controversia.

6.4 Ripercussioni sull'ambiente

Il progetto non ha alcuna ripercussione specifica sull'ambiente.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il progetto si fonda sull'articolo 122 capoverso 1 Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di legiferare in materia di diritto civile e di diritto processuale civile. Per quanto riguarda la delimitazione delle competenze dei Cantoni nell'ambito del diritto di polizia, si veda il n. 4.1.2.

7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Attualmente la Svizzera non è vincolata da alcun impegno internazionale nell'ambito della protezione del possesso. È parte a diversi accordi bilaterali e multilaterali in materia di diritto processuale civile, in particolare la Convenzione di Lugano del 30 ottobre 2007⁸², la Convenzione del 15 novembre 1965⁸³ relativa alla notificazione e alla comunicazione all'estero degli atti giudiziari e extragiudiziari in materia civile o commerciale, la Convenzione del 18 marzo 1970⁸⁴ sull'assunzione delle prove in materia

⁸¹ Messaggio CPC, FF 2006 6593 n. 6.3.

⁸² RS 0.275.12

⁸³ RS 0.274.131

⁸⁴ RS 0.274.132

civile e commerciale e la Convenzione del 1° marzo 1954⁸⁵ relativa alla procedura civile. Il progetto è compatibile con queste convenzioni.

7.3 Forma dell'atto

Il nuovo atto normativo contiene norme di diritto fondamentali, che devono essere emanate sotto forma di legge federale conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. L'atto normativo sottostà a referendum facoltativo.

7.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa. Il progetto non sottostà pertanto al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

7.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Le modifiche proposte mirano a migliorare l'attuazione pratica dell'attuale protezione del possesso. Ciò vale anche per la proposta di concretizzare l'intervento delle autorità in caso di turbative del possesso che non prevede ulteriori compiti per i Cantoni, oltre a quelli che sono loro affidati oggi. Le competenze dei Cantoni in materia di diritto di polizia rimangono invariate. Le modifiche proposte sono quindi compatibili con il principio di sussidiarietà e di equivalenza fiscale e giustificate dalla necessità di un'applicazione uniforme ed efficace della protezione del possesso a livello svizzero, in particolare dal punto di vista del diritto processuale civile.

7.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non prevede né aiuti finanziari né indennità.

7.7 Delega di competenze legislative

Il presente progetto non prevede alcuna delega di competenze legislative al Consiglio federale.

⁸⁵ RS 0.274.12

7.8 Protezione dei dati

La presente revisione del CC e del CPC non ha alcuna ripercussione sulla protezione dei dati.

Bibliografia

Arnet Ruth / Eitel Paul, in: Peter Breitschmid / Alexandra Jungo (a c. di), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Sachenrecht (art. 641–977), 3^a ed., Zurigo/Basilea/Ginevra 2016, art. 926 CC (cit. *Arnet/Eitel 2016*)

Baumann Maja, Mietrechtliche Stolpersteine bei der Umnutzung von Liegenschaften, in: Jusletter 25 novembre 2013 (cit. *Baumann 2013*)

Berger-Steiner Isabelle / Schmid Dominik, in: Kren Kostkiewicz Jolanta / Wolf Stephan / Amstutz Marc / Fankhauser Roland (a c. di), OFK – Orell Füssli Kommentar, ZGB Kommentar, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 4^a ed., Zurigo 2021, Orell Füssli, art. 926 CC (cit. *Berger-Steiner/Schmid 2021a*), art. 929 CC (cit. *Berger-Steiner/Schmid 2021b*)

Büchi Raphael / Gehring Eva, Erstreckung ausgeschlossen: Die Gebrauchsleihe als ideale Vertragsform für die Zwischennutzung von Liegenschaften, in: Jusletter 10 febbraio 2014 (cit. *Büchi/Gehring 2014*)

Chambre nationale des commissaires de justice, Squat: depuis le 1^{er} février, les huissiers de justice peuvent accompagner les propriétaires victimes, 8.2.2022, disponibile all'indirizzo <https://commissaire-justice.fr> > Actualités (stato: 20.9.2023) (cit. *Commissaires de Justice 2022*)

Delmas Stéphanie, Les propositions de loi se multiplient pour sévir contre les squatteurs, 25.10.2022, disponibile sul sito: <https://leparticulier.lefigaro.fr> > Immobilier > Location (stato: 20.9.2023) (cit. *Delmas 2022*)

Domej Tanja, in: Andrea Büchler / Dominique Jakob (a c. di), Kurzkommentar ZGB, 2^a ed., Basilea 2018, KUKO-art. 926 CC (cit. *Domej 2018*)

Ernst Wolfgang, in: Geiser Thomas / Wolf Stephan (a c. di), Basler Kommentar, Besitzrecht des ZGB, art. 919–941, tomo ZGB II, 6^a ed., Basilea 2019, osservazioni preliminari agli articoli 926–929 CC (cit. *Ernst 2019a*), art. 926 CPC (cit. *Ernst 2019b*)

Güntherich Andreas, in: Heinz Hausheer / Hans Peter Walter (a c. di), Berner Kommentar zur Zivilprozessordnung, tomo II, Berna 2012, art. 255 CPC (cit. *Güntherich 2012a*) e art. 258 CPC (cit. *Güntherich 2012b*)

Hense Philipp, Aufbegehren für ein kleines Stück Freiheit – Hausbesetzung(en) in Graz, *juridikum Zeitschrift für Kritik Recht Gesellschaft*, n. 3/2012, pag. 354 segg. (cit. *Hense 2012*)

Homberger Arthur, Zürcher Kommentar, Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch, Das Sachenrecht, Besitz und Grundbuch, 2^a ed., Zurigo 1938, art. 926 (cit. *Homberger 1938*)

Institut Cerdà, Bericht «Más de 87 mil familias ocupan ilegalmente viviendas en España», maggio 2017. Disponibile (anche in inglese) all'indirizzo: <https://www.icerda.org/es> > Actualidad > Noticias > mayo 2017 (stato: 20.9.2023) (cit. *Institut Cerdà 2017*)

Jent-Sørensen Ingrid, in: Oberhammer Paul / Domej Tanja / Haas Ulrich (a c. di), *Kurzkommentar ZPO. Schweizerische Zivilprozessordnung*. 3^a ed., Basilea 2021, art. 258–260 CPC (cit. *Jent-Sørensen 2021*)

Kodek Georg E., in: Fasching Hans W. / Konecny Andreas (a c. di), *Kommentar zu den Zivilprozessgesetzen*, 3^a ed. completamente rivista, Vienna 2017, § 454 (cit. *Kodek 2017*)

Kramer Astrid, *Hausbesetzer in Spanien*, 4 maggio 2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.andalusien-aktuell.es> > Wirtschaft (stato: 20.9.2023) (cit. *Kramer 2022*)

Landespolizeidirektion Wien, *Polizei löst Hausbesetzung auf*, Presseausendung vom 7. Dezember 2018, disponibile all'indirizzo: <https://www.ots.at> > Aussendersuche > Landespolizeidirektion Wien (stato: 20.9.2023) (cit. *Landespolizeidirektion Wien 2018*)

Lazopoulos Michael / Leimgruber Stefan, *OFK – Orell Füssli Kommentar, ZPO Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung*, Zurigo 2015, art. 258 CPC (cit. *Lazopoulos/Leimgruber 2015*)

Lilge Andreas, «Clans besetzen Häuser am Mittelmeer: Deutscher Hausbesitzer erlebt Albtraum auf Mallorca», in: *Epoch Times*, 22.4.2018, disponibile all'indirizzo: www.epochtimes.de > Politik > Ausland (stato: 20.9.2023) (cit. *Lilge 2018*)

Linsi Christian, *Verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundes für den Erlass von Polizeirecht*, in: *LeGes* 19 (2008) 3, pag. 465–493 (cit. *Linsi 2008*)

Louven Sandra, «Wie Spanien ungebetene Gäste im Feriendomizil verhindern will», in: *Handelsamtsblatt*, 14.5.2018, disponibile all'indirizzo: www.handelsblatt.com > Politik > International (stato: 20.9.2023) (cit. *Louven 2018*)

Mabillard Ramon, *Besitzerschutz bei Hausbesetzungen, Gutachten zur Motion Feller (15.3531)*, 20 agosto 2018, disponibile all'indirizzo: www.bj.admin.ch > Publikationen & Service > Berichte, Gutachten und Verfügungen > Externe Berichte und Gutachten (Stand: 20.9.2023) (cit. *Mabillard 2018*)

Mallorca Magazin, *Deutlich mehr Hausbesetzungen in Spanien registriert*, 5.8.2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.mallorcamagazin.com> > Nachrichten > Lokales (Stand: 20.9.2023) (cit. *Mallorca Magazin 5.8.2020*)

Mallorca Magazin, *Mehr Anzeigen wegen illegaler Hausbesetzungen auf Mallorca*, 13.6.2021, disponibile sul sito: <https://www.mallorcamagazin.com> > Nachrichten > Lokales (stato: 20.9.2023) (cit. *Mallorca Magazin 13.6.2021*)

Mallorca Magazin, *Hausbesetzungen auf Mallorca haben 2021 erheblich zugenommen*, 24.1.2022, disponibile sul sito: <https://www.mallorcamagazin.com> > Nachrichten > Lokales (stato: 20.9.2023) (cit. *Mallorca Magazin 24.1.2022*)

Mallorca Magazin, *EU soll gegen laxe Gesetzeslage in Spanien bei Hausbesetzungen vorgehen*, 22.4.2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.mallorcamagazin.com> > Nachrichten > Lokales (stato: 20.9.2023) (cit. *Mallorca Magazin 22.4.2022*)

Mallorca Magazin, *Immer mehr Hausbesetzungen auf Mallorca und dem Festland*, 30.6.2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.mallorcamagazin.com> > Nachrichten > Lokales (stato: 20.9.2023) (cit. *Mallorca Magazin 30.6.2022*)

Manger Sebastian, Rechtslage und Handlungsmöglichkeiten bei illegaler Hausbesetzung durch sog. «Okupas», 11 maggio 2021. disponibile all'indirizzo: <https://www.riutordabogados.com> > Nachrichten (stato: 20.9.2023) (cit. *Manger 2021*)

Mazan Stephan, in: Spühler Karl / Tenchio Luca / Infanger Dominik (a c. di), Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, Basilea 2017, art. 255 CPC (cit. *Mazan 2017*)

Minkner Lutz, «Nach Hausbesetzung auf Mallorca beschliesst Regierung eilig neues Gesetz», in: FOCUS Online, 4.5.2018, disponibile all'indirizzo: www.focus.de > Immobilien (stato: 20.9.2023) (cit. *Minkner 2018*)

Müller Ute, «In Spanien haben Hausbesetzer gute Karten», in: NZZ, 13.10.2022, pag. 5 (cit. *NZZ 13.10.2022*)

Ostertag Fritz, Berner Kommentar, Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch, tomo IV: Das Sachenrecht, 3. Abteilung: Besitz und Grundbuch, art. 926, Berna 1917 (cit. *Ostertag 1917*)

Sénécal Caroline, Propriétaires victimes de squats: ce qui change au 1^{er} février 2022, 1.2.2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.challenges.fr> > patrimoine > immobilier (stato: 20.9.2023) (cit. *Sénécal 2022*)

Service-Public.fr, le site officiel de l'administration française, «Que faire quand des squatteurs occupent un logement?», 4.2.2022, disponibile all'indirizzo: <https://www.service-public.fr> > Fiches pratiques par thèmes > Logement > Location immobilière: obligations du locataire (stato: 20.9.2023) (cit. *Service-Public.fr 2022*)

Stark Emil / Lindemann Barbara, Berner Kommentar, Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch, Der Besitz, Art. 919–941 ZGB, 4^a ed., Berna 2016, osservazioni preliminari agli articoli 926–929 CPC (cit. *Stark/Lindemann 2016a*), art. 926 CPC (cit. *Stark/Lindemann 2016b*)

Sutter-Somm Thomas, Schweizerisches Privatrecht, Eigentum und Besitz, tomo V/1, 2^a ed., Basilea 2014 (cit. *Sutter-Somm 2014*)

Tachot Aurélie, «Squatteurs: quels sont leurs droits et que faire lorsqu'ils occupent votre logement?», 28.10.2022, disponibile all'indirizzo: <https://immobilier.lefigaro.fr> (stato: 20.9.2023) (cit. *Tachot 2022*)

Tenchio Luca / Tenchio Kristina, in: Spühler Karl / Tenchio Luca / Infanger Dominik (a c. di), Basler Kommentar, Schweizerische Zivilprozessordnung, Basilea 2017, art. 258 CPC (cit. *Tenchio/Tenchio 2017a*), art. 260 CPC (cit. *Tenchio/Tenchio 2017b*)

Tuor Peter / Schnyder Bernhard / Schmid Jörg / Rumo-Jungo Alexandra, Das Schweizerische Zivilgesetzbuch, 14^a ed., Zurigo 2015 (cit. *Tuor/Schnyder/Schmid/Rumo-Jungo 2015*)

Waldmann Bernhard / Borter Emanuel, Basler Kommentar, Bundesverfassung, Basilea 2015, Art. 46 BV (cit. *Waldmann/Borter 2015*)

Wieland Carl A., Zürcher Kommentar, Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch, Das Sachenrecht, Zurigo 1909, art. 926 CPC (cit. *Wieland 1909*)

Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag, Die Zwangsräumung bei Hausbesetzungen, Rechtliche Grundfragen, Ausarbeitung WD 7 – 3000 – 035/22 del 29 aprile 2022, disponibile all'indirizzo: www.bundestag.de > Dokumente > Gutachten und Ausarbeitungen (stato: 20.9.2023) (cit. *Wissenschaftlicher Dienst Deutscher Bundestag 2022*)



Codice civile

Disegno

(Protezione del possesso contro le turbative e le usurpazioni illecite di fondi)

Modifica del ...

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 15 dicembre 2023¹,
decreta:

I

Il titolo ventesimoquarto del Codice civile² è modificato come segue:

Art. 926 cpv. 2–4

² Se un fondo gli è tolto violentemente o clandestinamente, egli può riprenderne il possesso immediatamente dopo esserne venuto a conoscenza, espellendone l'usurpatore. Non può invocare il momento in cui è effettivamente venuto a conoscenza se, facendo prova della diligenza ragionevolmente esigibile, avrebbe potuto venirne a conoscenza prima.

³ Se una cosa mobile gli è tolta violentemente o clandestinamente, egli può toglierla all'usurpatore colto sul fatto e immediatamente inseguito.

⁴ Le autorità competenti gli garantiscono tempestivamente l'intervento richiesto dalle circostanze. Può farsi ragione da sé soltanto se l'intervento delle autorità non può essere ottenuto tempestivamente e deve astenersi da ogni via di fatto non giustificata dalle circostanze.

¹ FF 2024 116

² RS 210

II

Il Codice di procedura civile³ è modificato come segue:

Art. 248 lett. c

La procedura sommaria è applicabile:

- c. per i divieti giudiziali e le ordinanze giudiziali;

Titolo prima dell'art. 258

Capitolo 4: Divieto giudiziale e ordinanza giudiziale

Sezione 1: Divieto giudiziale

Titolo dopo l'art. 260

Sezione 2: Ordinanza giudiziale

Inserire gli articoli 260a e 260b prima del titolo del capitolo 5

Art. 260a Principio

¹ Se il possesso di un fondo è turbato o usurpato illecitamente, il possessore può chiedere al giudice di ordinare nei confronti di una cerchia indeterminata di persone la cessazione della turbativa o la restituzione e i provvedimenti necessari per l'apposizione dell'ordinanza sul fondo e per l'esecuzione.

² Il richiedente deve documentare il suo possesso e rendere verosimile la turbativa o l'usurpazione illecite.

³ Il giudice decide senza indugio.

Art. 260b Pubblicazione e opposizione

Alla pubblicazione e all'opposizione si applicano per analogia gli articoli 259 e 260. Tuttavia l'opposizione deve essere interposta entro dieci giorni e deve contenere una motivazione.

III

¹ La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

³ RS 272