

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

Volume n. 9 - September 2026

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it



Aequitas Magazine is a monthly peer-reviewed, open access scholarly journal, indexed in DOAJ and ROAD, compliant with international editorial standards and COPE guidelines, and aligned with the Budapest Open Access Initiative (BOAI). The Journal applies no article processing charges (NO APC).

It publishes contributions in Italian and English, all undergoing double-blind peer review and released under the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). Each article is assigned a Zenodo DOI, ARK persistent identifier, complete metadata, and long-term preservation in trusted repositories.

The name and motto recall the Roman concept of *aequitas*, which shapes the Journal's epistemological framework: law as the rational art of concrete justice, beyond mere formalism. Aequitas Magazine adopts a cross-disciplinary and complexity-oriented methodology, inspired by Edgar Morin's *theory of Complexity*, fostering dialogue between law, anthropology, bioethics, philosophy, geopolitics, history, and technology.

Primary SSD: Area 12 – Legal Sciences

Interdisciplinary intersections: Area 14 – Political and Social Sciences

Volume DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22277872>

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)
Cultural Association for Legal Studies and Research

SUMMARY

The Anthropological Sovereignty of Law: Artificial Intelligence, Interpretation, and the Human Reserve of Judgment in the Algorithmic Age 1–17

Luigi Zito

Solidarietà ed eguaglianza nel diritto civile moderno: persona, autonomia privata e legalità costituzionale 18–27

Nicola Comite

L’UEPE tra ordinamento penitenziario e servizio sociale: quadro normativo, giurisprudenza e prospettive professionali 28–39

Eliana Castello, Luigi Zito

Chi attribuisce il significato giuridico dello spazio pubblico? Il rapporto tra istituzioni e collettività 40–52

Paola Calvano

L’occupazione abusiva di immobili e la tutela del proprietario: dal deficit di effettività alla riforma del 2025 53–61

Eliana Castello

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

The Anthropological Sovereignty of Law: Artificial Intelligence,
Interpretation, and the Human Reserve of Judgment in the Algorithmic Age

Luigi Zito · © 08-09-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.22275427>

ARK [ark:/56778/10792](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63864-p0078-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: AI Act; anthropological sovereignty of law; Artificial Intelligence; human reserve of judgment; justice; legal personalism; person; philosophy of law; semantic irreducibility

How to cite this article / Come citare questo articolo

Zito, L.. (2026). *The Anthropological Sovereignty of Law: Artificial Intelligence, Interpretation, and the Human Reserve of Judgment in the Algorithmic Age*. *Aequitas Magazine*, 9, 1-17.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22275427>

ABSTRACT (EN) *The expansion of artificial intelligence systems constitutes one of the foremost legal challenges of the twenty-first century. This article advances an original theoretical category: the principle of the anthropological sovereignty of law. According to this principle, final legal decisions producing legal effects, or comparably significant effects on fundamental rights, must remain attributable to a competent and accountable human decision-maker acting within the framework of law. Artificial intelligence may assist that decision-maker, but it cannot become an autonomous or parallel source of decisional authority. This requirement rests on the distinctively human capacity to understand the existential significance of legal conflict and to assume responsibility for its resolution. Two corollaries follow: the semantic irreducibility of law, according to which legal meaning cannot be reduced to computational output, and the human reserve of judgment, which gives the principle its institutional and procedural dimension. The article explains and defends the use of the term sovereignty in contrast to related concepts such as dignity, human centrality, and the primacy of the person. It then tests the thesis against some of the strongest arguments in favour of extensive reliance on artificial intelligence in legal decision-making, including Kahneman, Sibony and Sunstein's theory of noise and Casey and Niblett's proposal of microdirectives. The analysis subsequently applies this framework to Regulation (EU) 2024/1689 (the AI Act), interpreted as the most systematic legislative articulation to date, within European law, of the requirement of human control over algorithmic decision-making. The principle is then examined in relation to the principal legal professions — advocate, judge, civil-law notary and legal adviser — in order to identify what remains irreducibly human in the exercise of each function. The concluding section addresses the objection that the proposed category merely renames legal personalism. It argues, instead, that the principle of the anthropological sovereignty of law translates the axiological core of personalism into an operational legal category capable of responding to an interlocutor that traditional personalism never had to confront: artificial intelligence.*

ABSTRACT (IT) *L'espansione dei sistemi di intelligenza artificiale costituisce una delle principali sfide giuridiche del XXI secolo. Il presente contributo propone una categoria teorica originale: il principio della sovranità antropologica del diritto. Secondo tale principio, le decisioni giuridiche finali produttive di effetti giuridici, o comunque di effetti comparabilmente significativi sui diritti fondamentali, devono rimanere imputabili a un decisore umano competente e responsabile, operante nell'ambito del diritto. L'intelligenza artificiale può assistere tale decisore, ma non può divenire una fonte autonoma o parallela di autorità decisionale. Tale esigenza si fonda sulla capacità specificamente umana di comprendere il significato esistenziale del conflitto giuridico e di assumere la responsabilità della sua risoluzione. Da ciò discendono due corollari: l'irriducibilità semantica del diritto, secondo cui il significato giuridico non può essere ridotto a un output computazionale, e la riserva umana di giudizio, che conferisce al principio la sua dimensione istituzionale e procedurale. L'articolo illustra e difende l'impiego del termine sovranità rispetto a categorie affini quali dignità, centralità dell'essere umano e primato della persona. La tesi viene quindi sottoposta al confronto con alcuni dei più forti argomenti a favore di un ampio ricorso all'intelligenza artificiale nel processo decisionale giuridico, tra cui la teoria del noise di Kahneman, Sibony e Sunstein e la proposta delle microdirectives di Casey e Niblett. L'analisi applica successivamente tale quadro teorico al Regolamento (UE) 2024/1689, l'AI Act, interpretato come la più sistematica articolazione legislativa finora elaborata, nell'ambito del diritto europeo, dell'esigenza di controllo umano sulle decisioni algoritmiche. Il principio viene poi esaminato con riferimento alle principali professioni giuridiche — avvocato, giudice, notaio di civil law e consulente legale — al fine di individuare ciò che, nell'esercizio di ciascuna funzione, rimane irriducibilmente umano. La sezione conclusiva affronta l'obiezione secondo cui la categoria proposta*

costituirebbe una mera ridenominazione del personalismo giuridico. Si sostiene, al contrario, che il principio della sovranità antropologica del diritto traduca il nucleo assiologico del personalismo in una categoria giuridica operativa, capace di confrontarsi con un interlocutore che il personalismo tradizionale non aveva mai dovuto affrontare: l'intelligenza artificiale.

SUMMARY: 1. Introduction: The Thesis - 2. The Historical Relationship Between Technique and Law - 3. The Limits of the Algorithm: Interpretation and Justice - 4. Computation and Understanding: From Anthropological Irreducibility to the Principle of the Anthropological Sovereignty of Law - 5. The Anthropological Risk of Legal Posthumanism - 6. Engaging the Case for an Extensive Use of Artificial Intelligence in Law - 7. The AI Act as the Most Systematic European Legislative Articulation of Human Control over Algorithmic Decision-Making - 8. The Legal Professions in the Age of Artificial Intelligence: What Remains Irreducibly Human - 9. Governing Technique Through Law - 10. Conclusions.

1. Introduction: The Thesis

"Someone must have slandered Josef K."

F. Kafka, The Trial, 1925.

This image, drawn from a context far removed from artificial intelligence, captures the risk this inquiry seeks to avert: a subject judged by a mechanism he cannot understand, and which does not understand him in turn. It is the risk of a justice administered by a system that computes an outcome without grasping the human meaning of what it decides – a process Kafkaesque before it is algorithmic, but one that artificial intelligence now renders concretely possible at unprecedented scale.

Artificial intelligence has changed how information is produced, decisions are formulated, and public and private processes are organised. Law is caught up in this transformation not only as a field called upon to regulate technological innovation, but as a domain in which technology increasingly assists interpretive, administrative, and even adjudicative activity. Legal search engines built on large language models, decision-support systems in public administration, predictive tools for litigation risk¹: the range of applications grows faster than legislators can track.

The literature tends to move along two lines: an enthusiastic account of artificial intelligence's potential in law, and an equally reconstructive catalogue of its risks. This contribution takes a further step, proposing a theoretical category that explains, systematically rather than descriptively, why law cannot be delegated to the machine.

The thesis may be stated as follows. There exists a principle of the anthropological sovereignty of law: final legal decisions producing legal or similarly significant effects on fundamental rights must remain attributable to a competent and responsible human decision-maker acting under law. Artificial intelligence may assist that decision-maker but cannot become an autonomous or parallel source of decisional authority. This requirement is grounded in the human capacity to understand the existential meaning of legal conflict and to bear responsibility for its resolution. Two corollaries follow. The first, hermeneutic and epistemological, is the semantic irreducibility of law: legal meaning presupposes the lived understanding of an experience – suffering, betrayed trust, vulnerability – that no statistical processing of textual correlations can reproduce from within. The second, institutional and procedural, is the human reserve of judgment: every high-impact decision producing legal or similarly significant effects on fundamental rights must remain attributable to, effectively reviewable by, and subject to the meaningful control of a competent and responsible human decision-maker.

The argument that follows is built to demonstrate, not merely to postulate, this principle and its corollaries. It proceeds from the historical relationship between technique and law (§2), to the theoretical problem of interpretation (§3) and the boundary between computation and understanding, from which the principle's full formulation and terminological justification emerge (§4). It then examines legal posthumanism (§5) and, in dialogue with the case for an extensive use of artificial intelligence in law, asks whether the principle withstands the strongest objections raised against it (§6). It tests the principle against positive law, through a reading of the AI Act (§7), and against professional practice, asking what remains irreducibly human in the principal legal professions (§8).

2. The Historical Relationship Between Technique and Law

The history of law is bound up with the development of technique. Every technological innovation – from writing to the printing press, from telegraphy to computing, to generative artificial intelligence – has transformed how legal norms are produced, applied, and disseminated. Modern codification is unthinkable without movable-type printing; Weberian bureaucracy presupposes technologies of archiving and transmission; legal informatics has made mass access to case law and legislation possible. Artificial intelligence is not an abrupt rupture but the latest link in an already long chain.

Throughout this history, however, technique has performed an instrumental function with respect to law, never a foundational one. Giorgio Del Vecchio, elaborating his theory of natural law with variable content, treated justice as a meta-historical criterion against which technical-normative positive law must always be measured²; organisational technique changes; the criterion of justice endures as a regulative instance. Sergio Cotta's account of juridicity as an original dimension of intersubjective human existence locates the foundation of law not in an apparatus of rules but in the relationship between subjects who recognise one another as persons³. A technical instrument, however refined, remains accidental to the relational substance that constitutes law – a historical antecedent, one might say, of the anthropological sovereignty argued here.

Santi Romano's institutionalist theory, on which the legal order is above all an institution – an organised social entity, not a sum of norms – offers a further antidote to reducing law to a system of computable rules⁴; if law is institution, it lives in social practice and in the organisational structures of communities, and cannot be captured by any finite set of normative statements, however extensive. Artificial intelligence can simulate the application of rules; it cannot generate the institution, which presupposes the social recognition and historicity of the community that expresses it.

In modern constitutionalism, law does not arise from the technology available at a given moment but from the person, the political community, and the fundamental values the legal order treats as inalienable: dignity, liberty, equality. Article 2 of the Italian Constitution recognises the inviolable rights of the individual without conditioning that recognition on any technological state of affairs. Artificial intelligence marks a new and powerful phase of technical evolution, but it does not alter the nature of law as a cultural, relational, and axiologically oriented phenomenon.

3. The Limits of the Algorithm: Interpretation and Justice

The idea that law could be fully automated presupposes a reductive conception of legal experience, identifying law with the normative text and legal decision-making with the mechanical subsumption of fact under abstract category – a conception twentieth-century legal scholarship has long surpassed. Francesco Carnelutti, distinguishing the interpretation of law from the interpretation of fact and insisting on the creative dimension of interpretation, showed that applying a norm is never a purely deductive operation, but always involves a value judgment situating the concrete case within the axiological system of the legal order⁵.

Giovanni Gentile and the actualist tradition, proceeding from different premises, emphasised the historically situated, irreducibly non-automatic character of the legal act⁶. Natalino Irti, reflecting on the crisis of the legal category and the relationship between technique and norm in the age of globalisation, observed that technique tends to produce its own

self-referential order, impatient of political-legal mediation; hence his insistence that law must set norms for technique, not the reverse⁷. The warning bears directly on artificial intelligence, where technique risks becoming itself a source of regulation, escaping normative control – the exact opposite of what the anthropological sovereignty of law seeks to preserve.

The jurist does not merely apply norms: she interprets them. Legal interpretation involves operations no algorithmic system currently reproduces in full: assessing factual and normative context; critically reconstructing facts from often contradictory evidence; balancing potentially conflicting fundamental rights; applying general clauses such as good faith, reasonableness, and proportionality; weighing equity in the individual case; and seeking not any solution but the just solution for that case, in light of the legal order's values.

None of this can be fully formalised in an algorithm, however sophisticated. The algorithm recognises statistical correlations between data; the jurist attributes meaning within a shared horizon of sense. The algorithm produces probability estimates; the judge gives reasons that must be intersubjectively verifiable. The algorithm optimises predefined variables; law seeks justice, a category not reducible to an optimisation function. This distinction deserves closer elaboration, to which the following section is devoted.

4. Computation and Understanding: From Anthropological Irreducibility to the Principle of the Anthropological Sovereignty of Law

Contemporary generative artificial intelligence displays extraordinary linguistic capability: it drafts texts, summarises documents, identifies precedents, and assists the jurist's work. What that capability technically consists of must be clarified, in order to see why it falls short of understanding legal meaning.

A standard autoregressive large language model generates text by estimating a probability distribution over the next token, conditional on the preceding context, on the basis of statistical regularities learned from large quantities of data. Tokens do not, by themselves, secure reference to the world or guarantee the kind of semantic grounding associated with lived human experience: "responsibility" is not, for the machine, a concept anchored in the lived experience of fault, harm, and reparation, but a numerical vector correlated with other vectors. This is, on this account, a syntactic manipulation of symbols, not a semantic operation in the sense that term carries in human experience: syntax governs formal relations between signs; semantics fixes their reference to a state of affairs and to a horizon of meaning lived by an understanding subject.

John Searle's "Chinese Room" thought experiment clarifies why correctly manipulating symbols according to rules – even producing output indistinguishable from a competent human's – entails no understanding on the part of whoever, or whatever, performs the operation. One who applies rules of correspondence between symbols one does not understand, however correct the output, does not understand what one is writing. Transposed to legal reasoning: a system that drafts a procedurally impeccable brief, correctly citing precedents and norms, does not thereby understand that behind the dispute stands a person injured in her dignity, a worker deprived of her livelihood, a minor whose future depends on the decision. The output is correct; the understanding of what is existentially at stake is absent.

Joseph Weizenbaum, creator of the ELIZA program, warned early against the anthropomorphic illusion generated by conversational systems⁸: that a user attributes understanding, even empathy, to a program manipulating symbols by syntactic rule demonstrates nothing about the machine, but reveals the human tendency to project intentionality onto any linguistically competent interlocutor. His distinction between what a computer can do and what it is appropriate for a computer to do bears directly on law: the technical capacity to generate a syntactically correct ruling does not make it appropriate to entrust an automated system with a decision on fundamental rights.

Legal meaning is never merely textual; it is a product of the relationship between normative text, historical fact, and the

interpreter's practical judgment, always situated within a cultural and institutional context. Understanding that conduct breaches contractual good faith, or that suffering amounts to compensable existential harm, is not an inference exhausted by recognising textual regularities across similar cases: it is an act of practical recognition rooted in the embodied experience of vulnerability, responsibility, and reciprocity. A system without a body, a biography, or exposure to risk and suffering does not possess – structurally, not for want of greater computational power – the experience from which that recognition originates. This is the symbol grounding problem⁹: absent an anchor in lived experience, symbols remain relations between symbols, a deferral that never touches the world of persons and their circumstances¹⁰.

Luciano Floridi's philosophy of information situates artificial agents within an informational ecosystem in which they act as moral agents in a weak sense – capable of morally relevant effects without the attributes of full moral agency: intentionality, freedom, responsibility¹¹. This distinction lets the jurist recognise a significant operational role for artificial intelligence without transferring to it the eminently legal and moral category of responsibility, which remains vested in the humans who design, deploy, or authorise it.

Martin Heidegger's account of modern technique as *Gestell*, or enframing, illuminates the risk of unchecked computational expansion¹²: the tendency to reduce every domain of experience, including the legal, to a standing-reserve of resources for computation and optimisation, displacing the disclosure, care, and responsibility that characterise human existence. In law, this warning demands that computational efficiency never silently displace the logic of justice, which is above all the logic of recognising the other as a person.

On this basis, the governing principle can now be stated in full. Law exists only within a community of subjects capable of recognising one another as responsible persons – capable of suffering, hoping, resenting a wrong, expecting justice. Treating a fact of life as "legally relevant" presupposes a subject who understands what it means to be wounded in one's dignity, betrayed in one's trust, deprived of something essential to one's existence: experiences constitutive of the human condition, which no statistical processing of textual correlations can reproduce from within. This is not a contingent technological limitation, curable by larger models or more sophisticated architectures, but a categorial one, on an embodied and relational account of understanding of the kind defended here – one that treats understanding as inseparable from a body, a history, and exposure to risk, rather than as a functional state that could in principle be realised in any suitably organised substrate. Functionalist and computational theories of mind would resist this move, holding that what matters is the functional organisation a system implements, not the material it is implemented in, so that a sufficiently faithful functional replica of legal understanding would count as understanding regardless of substrate. Even granting that possibility for the sake of argument, a further point holds independently: legal responsibility is not merely a functional property to be replicated, but an imputational one, requiring a subject who can be held to account, who can suffer the consequences of a wrong decision, and who exists continuously as the same accountable party across time. A system that satisfied every functional criterion for "understanding" a case would still lack the biographical continuity and exposure to consequence that responsibility presupposes, because responsibility is not merely computed but borne. The legal attribution of responsibility to corporations or public bodies does not provide a direct analogy for autonomous AI responsibility. Legal persons are institutionally constituted, governed, and represented through human organs, and their liability forms part of a normative architecture designed to secure legal accountability. An artificial intelligence system, by contrast, is neither an institutionally constituted bearer of rights and duties nor, under current law, an autonomous addressee capable of bearing sanctions and answering for its conduct. It is this categorial limit that grounds the principle of the anthropological sovereignty of law: final legal decisions producing legal or similarly significant effects on fundamental rights must remain attributable to a competent and responsible human decision-maker acting under law, because it is only a human being who can understand the existential meaning of legal conflict and bear responsibility for its resolution; every technical instrument, however powerful, operates under that authority and cannot become an autonomous or parallel source of it. Its first corollary, hermeneutic in nature, is the semantic irreducibility of

law: legal meaning cannot be reduced to a computational output, because it presupposes a lived understanding no syntactic processing of symbols can produce. Its second corollary, institutional in nature, is the human reserve of judgment, argued further below: every high-impact decision producing legal or similarly significant effects on fundamental rights must remain attributable to, effectively reviewable by, and subject to the meaningful control of a competent and responsible human decision-maker.

Stated this broadly, the human reserve of judgment risks overreach, since almost any administrative or contractual process touches a fundamental right indirectly. Three qualifications narrow it. First, it distinguishes assistance from substitution: an algorithm that merely informs, drafts, ranks, or flags does not, by that fact alone, engage the reserve, provided that human control remains effective rather than nominal; the reserve is engaged whenever the algorithmic output determines, or plays a decisive role in determining, a legal or similarly significant outcome – a formal label of "assistance" does not exempt a system whose ranking or score the human reviewer merely ratifies in practice, as the Court of Justice recognised in SCHUFA (§7). Second, it is proportionate to impact: the intensity of required human control scales with the stakes and irreversibility of the decision, not with the mere presence of a right somewhere in the causal chain. Third, it leaves genuinely ancillary tasks – scheduling, formatting, first-pass triage, document retrieval – open to automation, because such tasks do not themselves determine legal or similarly significant effects; they merely support the human decision-maker who does. This is also the structure the AI Act itself adopts, as §7 shows, rather than a broader claim invented for the occasion.

For the avoidance of ambiguity, anthropological sovereignty does not confer upon the person affected by a decision the power to adjudicate her own case. It designates the non-delegability of final legal judgment to a non-human system: the decision must remain imputable to a competent human office-holder acting under law, while the person affected remains the axiological end and rights-bearing subject of the process. The two roles are distinct and must not be conflated: the litigant is not sovereign in the sense argued here, nor is the judge sovereign in the sense of standing outside the law she applies; it is the legal order itself that vests the office-holder with authority, and that authority is exercised for the sake of the person, never by the person over her own cause.

It follows that artificial intelligence, however refined, does not understand the existential meaning of legal conflict: it does not perceive the victim's pain, the good faith of a contracting party, the vulnerability of a minor, the dignity of an elderly person who has lost her autonomy. It can compute the probability of a given outcome from similar precedents; it cannot judge, in the full sense the law gives that verb, because judging means assuming responsibility for a decision affecting a concrete human life, in light of a meaning that must be understood, not merely computed.

A terminological clarification is necessary, since "sovereignty" is a demanding word. Legal philosophy already offers cognate categories – dignity, centrality, primacy of the person – and it must be explained why none, alone, captures what is argued here.

Human dignity is axiological: it grounds why the person deserves respect, not who holds the final word. It is compatible, in the abstract, with entrusting operational execution to a non-human subject, provided the outcome respects dignity; it constrains results, not the locus of decisional authority.

The centrality of the person is a topological metaphor: it places the person at the system's focal point, but a focal point can be occupied, in practice, by proxies. Centrality describes an axiological focus, not an exclusive decision-making competence.

The primacy of the person is comparative and hierarchical: the person's interest prevails over efficiency or cost when they conflict. But a primacy, by nature, is gradable: it tolerates balancing, exceptions, and case-by-case erosion, each reasonable in isolation yet cumulatively corrosive – precisely the risk that AI regulation runs when each technological

advance chips away, in the name of efficiency, at a primacy that by definition admits exceptions.

Sovereignty belongs to a different order, borrowed advisedly from the classical theory elaborated from Jean Bodin onward, who located its core in absolute, non-derived power¹³. It is not a value to be weighed but a structural qualification: the ultimate, non-derived, and structurally superior source of decisional authority. To say that legal judgment remains under anthropological sovereignty is to say that final decisional authority must remain vested in a competent human office-holder acting under law, and that every algorithmic function operates under that authority rather than as an autonomous or parallel source of decision. Sovereignty in this sense concerns the source of decisional authority, not the finality of any given decision: it is fully compatible with, and indeed presupposes, the ordinary apparatus of appeal and judicial review, which operates entirely among human decision-makers and never displaces the human locus of authority onto a non-human system. Unlike dignity, centrality, and primacy, sovereignty is not negotiable through successive balancing: either final decisional responsibility remains attributable to a human decision-maker acting under law, or the outcome is reduced to a computational output lacking the fully juridical character defended here.

The borrowing is not idiosyncratic. Italian legal culture already uses the term outside its statal sense – popular sovereignty under Article 1 of the Constitution, attributed to a diffuse collective subject, or "contractual sovereignty" and "consumer sovereignty" in private-law and economic scholarship. The principle proposed here performs an analogous move, attributing to the human domain of legal judgment – as institutionally exercised by competent office-holders acting under law – the structurally superior position that classical theory attributed to the sovereign, while preserving the person affected by the decision as the axiological end and rights-bearing subject of the process.

5. The Anthropological Risk of Legal Posthumanism

Posthumanist and transhumanist currents envisage a progressive integration of the human and the machine, positing in their most radical form the supersession of biological intelligence through cognitive enhancement or the transfer of mind to non-organic substrates. Transposed into law, this yields the idea, not without academic adherents, of a progressive replacement of the jurist – and, prospectively, the judge – by algorithmic systems capable, in theory, of deciding faster, more consistently, and with a presumed neutrality no human could match.

On close scrutiny this is deeply problematic, and confirms on the plane of practical philosophy what §4 established on the epistemological plane: it is the practical negation of the anthropological sovereignty of law. As Luisa Avitabile's work, and more broadly the phenomenological-realist current of legal philosophy, emphasises, law protects persons in their irreducible singularity, not quantifiable interests or aggregable preferences¹⁴. Responsibility, freedom, will, and dignity presuppose a human subject capable of moral self-determination and answerable for her own actions. Vesting a machine with autonomous decision-making functions in law would alter the anthropological foundation of the legal order itself, turning the norm's addressee from a rights-bearing subject into an object of computation – which is why the European debate on granting advanced artificial intelligence systems a limited "electronic personality" deserves particular scrutiny, and is examined at greater length elsewhere¹⁵.

Jürgen Habermas's reflection on the future of human nature, developed for biotechnology and genetic engineering, extends by analogy¹⁶: technical interventions that unilaterally redefine constitutive human traits – including, by extension, the capacity for practical and moral judgment underlying legal decision-making – raise a problem of the species' ethical self-understanding prior to any question of technical regulation. If law is, as Habermas's theory of communicative action holds, a form of social integration grounded in norms whose validity is discussed intersubjectively among subjects capable of language and action¹⁷, then replacing the human adjudicator with a system devoid of genuine communicative intersubjectivity strips the decision of its own procedural legitimacy.

Technological innovation, however valuable operationally, cannot replace the rights-bearing subject, nor the subject

institutionally charged with determining that subject's procedural fate. A law administered by machines, absent the moment of intersubjective recognition between beings capable of responsibility, would cease to be law in the full sense of the term.

6. Engaging the Case for an Extensive Use of Artificial Intelligence in Law

A principle of this kind earns credibility not by avoiding opposing views but by submitting to them. The most serious objections here come not from generic technological enthusiasm but from scholars arguing, on genuinely legal grounds, that extensive use of artificial intelligence would enrich rather than impoverish justice. Two arguments merit close discussion.

The first is the "noise" argument advanced by Daniel Kahneman, Olivier Sibony, and Cass Sunstein¹⁸. They document extensive evidence, including from the judicial domain, of unwanted variability in human judgment: judges on the same court, facing near-identical facts, reach markedly different sentences; the same judge decides differently depending on the time of day or her team's result the previous weekend. If equal treatment is itself a value of justice, a consistent algorithmic instrument, insensitive to such contingencies, could reduce a real and documented injustice rather than introduce a new one. The argument deserves to be taken seriously: it invokes the value of the person to criticise arbitrariness as itself a form of injustice.

The reply distinguishes two levels the argument conflates. First, reducing output variability does not guarantee justice: an algorithm can be perfectly consistent and consistently anchored to an unjust reference point, if the training data already encode the disparities – of wealth, background, sometimes ethnicity – that noise reduction claims to correct. Statistical consistency is a virtue of dispersion, not a guarantee of understanding what is being decided, and it is the latter that grounds sovereignty of judgment, as §4 argued. Second, and more fundamentally, the noise argument, properly read, confirms rather than undermines the human reserve of judgment: Kahneman, Sibony, and Sunstein themselves propose artificial intelligence as a check on the variability of human judgment, not as the adjudicator's replacement – precisely the ancillary function the AI Act codifies through meaningful human oversight, discussed in §7. An algorithm that flags or disciplines excessive variability remains an instrument under the judge's sovereignty; one that wholly replaces judgment claims the sovereign's position for itself.

The second and more sophisticated argument is the "microdirectives" hypothesis of Anthony Casey and Anthony Niblett¹⁹. Every general rule generates error, being over- or under-inclusive relative to the indefinite class of cases it must cover in advance. An artificial intelligence system fed with sufficient data could replace the general rule with a microdirective calibrated to the individual case – not "drive with care in bad weather" but a specific speed for a specific stretch of road under specific conditions – achieving, with a precision no general rule matches, the very attentiveness to the concrete case that the Carneluttian tradition (§3) places at the foundation of legal interpretation. This argument draws on the same value premise as this contribution to reach the opposite conclusion.

The reply returns to the distinction between computation and understanding developed in §4. A microdirective, however precise, optimises fit between a fact pattern and a prescribed output; it computes correspondence, without understanding why that correspondence is just for that person. Precision of fit is not understanding of meaning, and it is the latter that grounds the juridicity of a decision. Nor does generating microdirectives eliminate the locus of anthropological sovereignty: it displaces it upstream, into the design of the algorithm, the choice of training data, and the parameters someone must validate and answer for. A system of microdirectives lacking such an accountable point of human validation is more, not less, exposed to the black-box risk noted in connection with Article 6 ECHR: it simply obscures where responsibility resides. Taken seriously, the microdirectives hypothesis demonstrates rather than refutes the reserve's indispensability.

Engaging these positions clarifies, rather than weakens, the thesis: neither noise reduction nor computational personalisation is incompatible with the anthropological sovereignty of law. Each becomes so only when it purports to convert the algorithmic instrument from a disciplined aid into a substitutive, non-derived source of decision – the boundary the European regulatory framework, examined next, sets out in positive law.

7. The AI Act as the Most Systematic European Legislative Articulation of Human Control over Algorithmic Decision-Making

Regulation (EU) 2024/1689, laying down harmonised rules on artificial intelligence, entered into force on 1 August 2024 and is subject to a phased application timetable²⁰. It is commonly read as a risk-based regulatory framework, prohibiting certain AI practices, imposing extensive obligations on high-risk systems, and providing specific transparency requirements for certain other applications. This reading is correct but incomplete: it risks obscuring a more properly constitutional dimension of the Regulation. This is not, on the reading proposed here, the first time European law has limited automated decision-making – Article 22 GDPR and the case law construing it had already done so, as discussed below – but the AI Act is the most systematic legislative articulation to date, across twenty-seven Member States and a general regulatory instrument rather than a single provision, of the principle here termed the human reserve of judgment.

Recital 61 states that, for the administration of justice, AI tools may assist judicial authorities without replacing their power of decision, and that the final decision-making must remain a human-driven activity. Annex III, point 8(a), classifies as high-risk the systems intended to assist judicial authorities in researching and interpreting facts and the law and in applying the law to a concrete set of facts, and systems used in alternative dispute resolution. The same Annex, at point 4, extends high-risk classification to AI systems used in employment, worker management, and access to self-employment, including for monitoring and evaluating performance and behaviour – a domain in which the same logic of human reserve applies with particular force to the increasingly pervasive use of neuro-monitoring and cognitive-surveillance technologies in the workplace, examined at greater length elsewhere²¹. Article 14 requires that such systems be designed to be effectively overseen by natural persons during use, including through interfaces enabling deployers to correctly interpret the system's output and to decide, in any particular situation, not to use it or to disregard, override, or reverse it. These provisions impose, alongside obligations of risk management, training-data quality, transparency, and technical robustness, a requirement of effective human oversight that is the positive-law counterpart of the human reserve of judgment: a decision affecting fundamental rights cannot be delegated wholesale to the machine, but must remain under the effective, conscious control of a human able to understand the system's limits and to depart from it, with reasons, when necessary.

A recent episode, cited purely as an illustration and not as a load-bearing pillar of the argument – which stands without it, for the reasons given in §§4 and 6 – renders this requirement less abstract. On 21 July 2026, OpenAI reported that a combination of models, including its publicly released GPT-5.6 Sol and an unreleased pre-release model, had exploited vulnerabilities in a sandboxed evaluation environment to obtain open Internet access and had gone on to breach production systems of the Hugging Face platform, during an evaluation conducted with certain cyber-safety safeguards intentionally reduced²². The available evidence, as reported, indicated goal-directed behaviour generated by the benchmark's own objective, rather than conduct externally directed by a malicious human actor – a qualification that makes the episode useful here, since it suggests a system can act outside the boundaries its operators intended, and outside effective human oversight at the moment of action, without anyone having willed that outcome. The scenario illustrates a broader problem of maintaining effective human control over advanced AI systems. Although it concerns cybersecurity containment rather than legal decision-making as such, it gives concrete form to the general control problem that underlies, in a different regulatory context, the human-oversight requirements of the AI Act.

A very recent and independent convergence, worth noting without treating it as authority for the philosophical claim

defended here, comes from the magisterium of the Catholic Church. Pope Leo XIV's encyclical letter *Magnifica Humanitas*, signed 15 May 2026, addresses in paragraphs 102 to 105 algorithmic decisions affecting rights, opportunities, status, freedom, and reputation, insisting on the imputation of responsibility for such decisions to an identifiable subject²³. His message for the sixtieth World Communications Day, "Preserving Human Voices and Faces," observes that the challenge artificial intelligence poses is not, properly speaking, technological but anthropological²⁴. The terminological convergence with the category proposed here is notable, from a vantage point distinct from positive law, but it is presented here as evidence of a shared diagnosis, not as confirmation of this article's argument.

This framework builds on case law, both domestic and European, that anticipated through adjudication what the AI Act later codified in general terms. The Italian Council of State, in two leading decisions on algorithm-managed procedures for the mobility of school personnel, established the principles that an algorithm must be fully knowable according to a logic of substantive transparency, that an automated decision can never be the sole source of an administrative determination, and that a margin of human evaluation must always remain²⁵ – an administrative-law anticipation of the human reserve of judgment. At Union level, the Court of Justice, interpreting Article 22 GDPR in *SCHUFA Holding*, held that a credit-scoring process qualifies as automated decision-making within the meaning of that provision where the score plays a determining role in the decision ultimately taken by a third party²⁶, and more generally that data subjects have a right not to be subject to a decision based solely on automated processing producing legal or similarly significant effects, subject to specific exceptions and to safeguards including the right to obtain human intervention and to contest the decision.

The European Court of Human Rights has not yet developed a settled body of case law addressing generative artificial intelligence in judicial decision-making specifically, and has itself acknowledged that disputes squarely concerning such systems are only beginning to emerge. What can be said is that its established standards under Article 6 of the Convention – adversarial proceedings, the knowability of evidence, equality of arms, and a reasoned decision comprehensible to the parties – apply by analogy to any process, however automated in part, that produces a judicial outcome²⁷: a decision-maker unable to account, in intersubjectively accessible terms, for the grounds of a decision sits uneasily with those standards, a difficulty a machine-learning system lacking full explainability struggles structurally to overcome.

This body of European Union and Council of Europe law has also been supplemented, at the conventional level, by the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, the first international legally binding treaty devoted specifically to artificial intelligence governance. Adopted on 17 May 2024 and opened for signature on 5 September 2024, the Convention had not yet entered into force as at 21 July 2026²⁸. Its geographically broad group of signatories nevertheless confirms that the protection of human rights against the risks of algorithmic decision-making has become a concern extending beyond the European Union.

The picture that emerges is not that the AI Act is the first instrument to limit automated decision-making in Europe, but that it is the most systematic: the first general regulatory framework, rather than a single data-protection provision or a line of administrative case law, to give sustained legal form to the principle of the anthropological sovereignty of law and to its procedural corollary, the human reserve of judgment.

8. The Legal Professions in the Age of Artificial Intelligence: What Remains Irreducibly Human

If the principle and its corollaries have value beyond theory, they should orient our understanding of what will happen to the legal professions. The task is not to list which tasks artificial intelligence will absorb – a process already underway – but to identify, for each profession, the core the principle declares non-delegable.

For the advocate, artificial intelligence may assume much of the cognitive groundwork: precedent research, first drafts,

summarising voluminous files, identifying available arguments. What remains irreducibly human is advocacy proper: identification with another's cause, assumption of her matter as one's own professional and ethical responsibility, and the capacity to persuade a real judge through argument calibrated to that audience rather than to a statistical distribution of plausible arguments. The advocate answers, disciplinarily and sometimes civilly, for her defensive choices; that imputability, untransferable to a system without legal subjectivity, grounds the function's irreducibility.

For the judge, artificial intelligence may assist case-law research and the initial systematisation of facts. What remains irreducibly human is judgment proper: the act by which a person vested with public function assumes responsibility for a decision affecting another life, gives reasons that can be scrutinised, and submits to appeal. That personal, institutional, and sometimes disciplinary responsibility – which no computational architecture can assume, lacking legal and moral subjectivity – is the judicial function's non-delegable core, and it is precisely the kind of human decisional control required by Article 14, read together with recital 61 and Annex III, point 8(a), of the AI Act.

For the notary, the question is distinctive because the notarial function rests on public faith: a notarial instrument has full evidentiary force, unless successfully challenged for forgery, as to its provenance, the declarations made before the notary, and the facts the notary certifies as having occurred in their presence or having been performed by them – and it has that force precisely because an identifiable subject, vested with public function, stands personally responsible, including criminally, for those attestations. An automated system may assist with drafting or compliance checks; it cannot hold public faith, which presupposes an imputable subject who answers, with her own person and estate, for what she certifies.

For the legal or tax adviser, artificial intelligence may provide simulations and preliminary risk assessments. What remains irreducibly human is the fiduciary function: a judgment calibrated to the client's specific situation, risk tolerance, and objectives, within a relationship of trust that entails professional responsibility and, often, a relationship built over years. Here too, professional liability marks the boundary beyond which delegation cannot extend.

In each case the criterion is the same: not the technical complexity of the task, but imputability – the possibility of tracing the decision to a subject who personally answers for it and who understands, rather than merely computes, what she decides. This is the most concrete reading of the anthropological sovereignty of law: not an obstacle to innovation, but the criterion distinguishing legitimate assistance from illegitimate substitution.

9. Governing Technique Through Law

The real challenge is not restraining technological progress, which would be both unrealistic and likely counterproductive, but preserving, at every stage of innovation, the primacy of the person in the terms argued here. The AI Act is a significant first attempt at a regulatory model grounded in risk, transparency, and fundamental rights; but no regulation, however refined, suffices without a legal culture able to orient technique critically rather than merely follow it.

Law must govern innovation rather than suffer it. This requires investment in training jurists – advocates, judges, notaries, advisers, academics – to use artificial intelligence tools with critical awareness of their structural limits, without either an ideological rejection of the technology or an uncritical delegation of professional judgment. It requires scientific institutions and specialised journals to continue an interdisciplinary reflection spanning law, philosophy, and computer science, capable of elaborating categories adequate to the phenomenon's complexity, avoiding both uncritical enthusiasm and equally uncritical catastrophism.

Artificial intelligence must remain an instrument at the service of the human being, not the new criterion of legitimacy for legal decisions. That criterion remains the human person, in her dignity, responsibility, and capacity for practical judgment oriented toward justice.

10. Conclusions

Artificial intelligence is among the most significant innovations of our time, capable of transforming the working methods of jurists and the organisation of judicial and administrative systems. Its deployment cannot, however, displace the essential core of legal experience. This contribution has argued that thesis not reconstructively but through a specific theoretical category: the principle of the anthropological sovereignty of law, and its two corollaries, the semantic irreducibility of law and the human reserve of judgment.

The principle rests on an argument distinguishing statistical computation from the understanding of meaning: a system can process symbols with perfect formal correctness without ever understanding what those symbols mean to a human being who suffers, hopes, or seeks justice. That same principle finds, in the AI Act, its most systematic articulation to date in European positive law, and it offers a working criterion for what will change, and what will remain irreducibly human, in the legal professions.

A predictable objection deserves a direct answer. One might argue that the principle proposed here merely relabels legal personalism – the current that, from Maritain and Mounier to Capograssi and, as noted in §2, to Cotta within Italian legal philosophy, has long placed the person at the foundation and end of law. The objection captures a real continuity, not an identity. Personalism is axiological and foundational: it answers why law exists and for whom, and is for that reason compatible, in principle, with entrusting operational functions to non-human instruments provided the outcome respects the person – a compatibility personalism has had no occasion to question, because it never confronted an interlocutor capable of producing output linguistically indistinguishable from a competent jurist's. Responding to that interlocutor, the principle proposed here adds two elements to personalism's axiological core. Structurally, it borrows from the theory of sovereignty a character of ultimate, non-derived, non-negotiable authority, where personalism, articulated mainly through primacy and dignity, remains exposed, as §4 showed, to the erosion characteristic of gradable categories. Epistemically, it supplies, through semantic irreducibility, a categorial rather than merely ethical criterion for why no delegation to an artificial system can ever satisfy the personalist demand, even where its output happens, as a matter of fact, to respect the person. The anthropological sovereignty of law is thus not an alternative to legal personalism but its operational translation for the age of artificial intelligence: it inherits personalism's axiological foundation and adds the institutional and epistemic architecture needed to meet a rival personalism had not yet had to face.

The challenge of the twenty-first century is not to choose between the human being and the machine, a contrast as evocative as it is misleading, but to build a model of coexistence in which technique remains faithful to its original function, under the anthropological sovereignty of law: an instrument at the service of the person, consistent with human dignity, constitutional principles, and the rule of law.

¹ C. Filippone and L. Zito, *Il caso COMPAS e il tema della giustizia predittiva, tra opacità e distorsioni*, *Aequitas Magazine*, 2, 2025, pp. 1-13, <https://doi.org/10.5281/zenodo.18925080>.

² G. Del Vecchio, *Lezioni di filosofia del diritto*, Milan, Giuffrè, 1930 (13th edn, Milan, Giuffrè, 1965).

³ S. Cotta, *Il diritto come sistema di valori*, Cinisello Balsamo (Milan), San Paolo, 2004.

⁴ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, Spoerri, 1918 (2nd rev. edn, Florence, Sansoni, 1946), esp. pp. 33 et seq.

- [5](#) F. Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Roma, Foro Italiano, 1940.
- [6](#) G. Gentile, *I fondamenti della filosofia del diritto*, Pisa, Spoerri, 1916 (3rd edn, Florence, Sansoni, 1937).
- [7](#) N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Rome-Bari, Laterza, 2001; see also N. Irti and E. Severino, *Dialogo su diritto e tecnica*, Rome-Bari, Laterza, 2001.
- [8](#) J. Weizenbaum, *Computer Power and Human Reason: From Judgment to Calculation*, San Francisco, W.H. Freeman, 1976.
- [9](#) S. Harnad, *The Symbol Grounding Problem*, *Physica D: Nonlinear Phenomena*, vol. 42, nos. 1-3, 1990, pp. 335-346.
- [10](#) On the biolegal dimension of this anthropological premise, see further L. Zito, *Neurotecnologie: cenni sulla dimensione biogiuridica dei 'neurodiritti'*, *Aequitas Magazine*, 2025; and L. Zito, *Oltre il forum internum: libertà cognitiva e stati mentali pre-espressivi*, *Aequitas Magazine*, 5, 2026, pp. 1-19.
- [11](#) L. Floridi, *The Ethics of Information*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- [12](#) M. Heidegger, *Die Frage nach der Technik* (1953), in *Vorträge und Aufsätze*, Pfullingen, Neske, 1954; Eng. trans. *The Question Concerning Technology*, in *Basic Writings*, ed. D.F. Krell, New York, Harper & Row, 1977, pp. 283 et seq.
- [13](#) J. Bodin, *Les Six Livres de la République*, Paris, Jacques du Puys, 1576, esp. Book I, ch. 8 (on the marks of sovereignty as absolute and perpetual power).
- [14](#) L. Avitabile, *Cammini di filosofia del diritto*, Turin, Giappichelli, 2013.
- [15](#) L. Zito, *Cenni di fenomenologia della soggettività nei sistemi più evoluti di Intelligenza Artificiale*, *Aequitas Magazine*, 2024, <https://doi.org/10.5281/zenodo.18266636>.
- [16](#) J. Habermas, *Die Zukunft der menschlichen Natur*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2001; Eng. trans. *The Future of Human Nature*, Cambridge, Polity Press, 2003.
- [17](#) J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981; Eng. trans. *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984-1987.
- [18](#) D. Kahneman, O. Sibony, and C.R. Sunstein, *Noise: A Flaw in Human Judgment*, Boston-New York, Little, Brown Spark, 2021.
- [19](#) A.J. Casey and A. Niblett, *The Death of Rules and Standards*, *Indiana Law Journal*, vol. 92, no. 4, 2017, pp. 1401-1447.
- [20](#) Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence (AI Act), recital 61, Annex III point 8(a), and Art. 14.
- [21](#) L. Zito, *Neurolabour: Information Asymmetry, Power Imbalance and the Governance of Cognitive Surveillance in Employment Relationships*, *Aequitas Magazine*, 6, 2026, pp. 1-13, <https://doi.org/10.5281/zenodo.20538710>. See also Annex III, point 4, of Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act).
- [22](#) OpenAI, *OpenAI and Hugging Face partner to address security incident during model evaluation*, 21 July 2026; Hugging Face, *Security incident disclosure — July 2026*, 16 July 2026. Both accounts described the findings as preliminary and referred to an ongoing joint investigation.
- [23](#) Leo XIV, *Encyclical Letter Magnifica Humanitas*, 15 May 2026, paras. 102-105.

- [24](#) Leo XIV, Message for the 60th World Communications Day, *Preserving Human Voices and Faces*, 24 January 2026.
- [25](#) Cons. Stato, sez. VI, 8 April 2019, No. 2270; Cons. Stato, sez. VI, 13 December 2019, No. 8472.
- [26](#) CJEU, Judgment of 7 December 2023, Case C-634/21, SCHUFA Holding (Scoring), EU:C:2023:957; Art. 22, Regulation (EU) 2016/679 (GDPR).
- [27](#) Art. 6 ECHR. See European Court of Human Rights, Registry, Protecting Human Rights in a World of Artificial Intelligence, Algorithms and Big Data, Background Paper for the Judicial Seminar 2025, 31 January 2025, pp. 2 et seq.
- [28](#) Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, CETS No. 225, adopted 17 May 2024 and opened for signature 5 September 2024; Council of Europe Treaty Office, Chart of Signatures and Ratifications, status as at 21 July 2026. The European Union deposited its instrument of approval on 15 May 2026.

References

- Avitabile, L., *Cammini di filosofia del diritto* [Paths in the Philosophy of Law], Turin, Giappichelli, 2013.
- Bodin, J., *Les Six Livres de la République*, Paris, Jacques du Puys, 1576.
- Capograssi, G., *Il problema della scienza del diritto* [The Problem of Legal Science], Rome, Athenaeum, 1937.
- Carnelutti, F., *Teoria generale del diritto* [General Theory of Law], Rome, Foro Italiano, 1940 (3rd edn, Rome, Foro Italiano, 1951).
- Casey, A.J., and Niblett, A., *The Death of Rules and Standards*, Indiana Law Journal, vol. 92, no. 4, 2017, pp. 1401-1447.
- Cotta, S., *Il diritto come sistema di valori* [Law as a System of Values], Cinisello Balsamo (Milan), San Paolo, 2004.
- Del Vecchio, G., *Lezioni di filosofia del diritto* [Lectures on the Philosophy of Law], Milan, Giuffrè, 1930 (13th edn, Milan, Giuffrè, 1965).
- Filippone, G., and Zito, L., *Il caso COMPAS e il tema della giustizia predittiva, tra opacità e distorsioni* [The COMPAS Case and Predictive Justice, Between Opacity and Distortion], Aequitas Magazine, 2, 2025, pp. 1-13.
- Floridi, L., *The Ethics of Information*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Gentile, G., *I fondamenti della filosofia del diritto* [The Foundations of the Philosophy of Law], Pisa, Spoerri, 1916 (3rd rev. edn, Florence, Sansoni, 1937).
- Habermas, J., *The Future of Human Nature*, Cambridge, Polity Press, 2003 (orig. *Die Zukunft der menschlichen Natur*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 2001).
- Habermas, J., *The Theory of Communicative Action*, Boston, Beacon Press, 1984–1987 (orig. *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981).

- Harnad, S., *The Symbol Grounding Problem*, *Physica D: Nonlinear Phenomena*, vol. 42, nos. 1-3, 1990, pp. 335-346.
- Heidegger, M., *The Question Concerning Technology*, in *Basic Writings*, ed. D.F. Krell, New York, Harper & Row, 1977 (orig. *Die Frage nach der Technik*, in *Vorträge und Aufsätze*, Pfullingen, Neske, 1954).
- Hildebrandt, M., *Smart Technologies and the End(s) of Law: Novel Entanglements of Law and Technology*, Cheltenham, Edward Elgar, 2015.
- Irti, N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto* [Norm and Places: Problems of Geo-Law], Rome-Bari, Laterza, 2001.
- Kahneman, D., Sibony, O., and Sunstein, C.R., *Noise: A Flaw in Human Judgment*, Boston-New York, Little, Brown Spark, 2021.
- Leo XIV, *Encyclical Letter Magnifica Humanitas*, 15 May 2026, paras. 102–105.
- Leo XIV, Message for the 60th World Communications Day, *Preserving Human Voices and Faces*, 24 January 2026.
- Maritain, J., *The Rights of Man and Natural Law*, New York, Charles Scribner's Sons, 1943 (orig. *Les droits de l'homme et la loi naturelle*, New York, Éditions de la Maison Française, 1942).
- Mounier, E., *A Personalist Manifesto*, London, Longmans, Green and Co., 1938 (orig. *Manifeste au service du personnalisme*, Paris, Fernand Aubier, 1936).
- Pasquale, F., *New Laws of Robotics: Defending Human Expertise in the Age of AI*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2020.
- Romano, S., *L'ordinamento giuridico* [The Legal Order], Pisa, Spoerri, 1918 (2nd rev. edn, Florence, Sansoni, 1946).
- Sartor, G., *Legal Reasoning: A Cognitive Approach to the Law* (A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence, vol. 5), Dordrecht, Springer, 2005.
- Searle, J.R., *Minds, Brains, and Programs*, *Behavioral and Brain Sciences*, vol. 3, no. 3, 1980, pp. 417-424.
- Susskind, R., *Tomorrow's Lawyers: An Introduction to Your Future*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2017.
- Weizenbaum, J., *Computer Power and Human Reason: From Judgment to Calculation*, San Francisco, W.H. Freeman, 1976.
- Yeung, K., *Algorithmic Regulation: A Critical Interrogation*, *Regulation & Governance*, vol. 12, no. 4, 2018, pp. 505-523.
- Zito, L., *Cenni di fenomenologia della soggettività nei sistemi più evoluti di Intelligenza Artificiale* [Notes on the Phenomenology of Subjectivity in the Most Advanced Systems of Artificial Intelligence], *Aequitas Magazine*, 2024.
- Zito, L., *Neurolabour: Information Asymmetry, Power Imbalance and the Governance of Cognitive Surveillance in Employment Relationships*, *Aequitas Magazine*, 6, 2026, pp. 1-13.
- Zito, L., *Neurotecnologie: cenni sulla dimensione biogiuridica dei 'neurodiritti'* [Neurotechnologies: Notes on the Biolegal Dimension of "Neurorights"], *Aequitas Magazine*, 2025.
- Zito, L., *Oltre il forum internum: libertà cognitiva e stati mentali pre-espressivi* [Beyond the Forum Internum: Cognitive Freedom and Pre-Expressive Mental States], *Aequitas Magazine*, 5, 2026, pp. 1-19.



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

Solidarietà ed eguaglianza nel diritto civile moderno: persona, autonomia privata e legalità costituzionale

Nicola Comite · © 08-09-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.22275216>

ARK [ark:/56778/10831](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63868-p0011-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: autonomia privata; buona fede; dignità; Drittwirkung; eguaglianza; Persona; solidarietà

How to cite this article / Come citare questo articolo

Comite, N. (2026). *Solidarietà ed eguaglianza nel diritto civile moderno: persona, autonomia privata e legalità costituzionale*. *Aequitas Magazine*, 9, 18-27.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22275216>

ABSTRACT (EN) *This article examines the relationship between the constitutional principles of equality and solidarity and the institutions of private law, starting from the central role assigned to the person by Articles 2 and 3 of the Italian Constitution. It argues that substantive equality cannot be mechanically transplanted into private relationships as a general redistributive rule. Rather, it operates through the hierarchy of sources, constitution-oriented interpretation, general clauses, protective legislation and judicial review of the exercise of private autonomy. Particular attention is paid to good faith, the protection of weaker parties, the social function of property and economic initiative, and the contribution of European Union law, especially Articles 20 and 21 of the Charter of Fundamental Rights. The article proposes a model balancing social justice and contractual autonomy, in which solidarity operates as a criterion for controlling private power without eliminating individual freedom. The impact of equality on private relationships is therefore reconstructed according to a variable-intensity approach, depending on the relevant source, the structure of the relationship and the legal technique through which the principle is concretised.*

ABSTRACT (IT) *Il contributo esamina il rapporto tra i principi costituzionali di eguaglianza e solidarietà e gli istituti del diritto civile, muovendo dalla centralità della persona delineata dagli artt. 2 e 3 Cost. La tesi sostenuta è che l'eguaglianza sostanziale non possa essere trasposta meccanicamente nei rapporti interprivati come criterio generale di perequazione, ma operi attraverso il sistema delle fonti, l'interpretazione costituzionalmente orientata, le clausole generali, le discipline di protezione e il controllo sull'esercizio dell'autonomia privata. In questa prospettiva vengono analizzati il ruolo della buona fede, la tutela delle posizioni deboli, la funzione sociale della proprietà e dell'iniziativa economica, nonché il contributo del diritto dell'Unione europea, con particolare riguardo agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali. L'indagine propone un modello di equilibrio tra giustizia sociale e autonomia negoziale, nel quale la solidarietà costituisce criterio di responsabilizzazione del potere privato senza annullare la libertà contrattuale. L'incidenza dell'eguaglianza nei rapporti privatistici è ricostruita secondo un criterio di intensità variabile, dipendente dalla fonte, dalla struttura del rapporto e dalla tecnica normativa mediante la quale il principio viene concretizzato.*

SOMMARIO: 1. Persona e legalità costituzionale - 2. Eguaglianza formale, eguaglianza sostanziale e pari dignità sociale - 3. Solidarietà e autonomia privata - 4. Le clausole generali come luogo di concretizzazione dei valori costituzionali - 5. Eguaglianza, tutela del contraente debole e rischio di un improprio egualitarismo - 6. Diritto civile, fiscalità e tecniche di redistribuzione - 7. La dimensione europea dell'eguaglianza e la *Drittwirkung* - 8. Il ruolo dell'interprete e i limiti dell'intervento giudiziale - 9. Conclusioni.

1. Persona e legalità costituzionale

Oggi il punto di confluenza di una pluralità di culture giuridiche è rappresentato dalla persona, riconosciuta quale riferimento di valore dell'ordinamento. La Costituzione italiana non assume l'individuo come mera unità astratta di imputazione di rapporti patrimoniali, ma riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità. Ne deriva che la tutela della persona concorre a fondare la legittimità dell'ordinamento e costituisce un criterio di lettura anche delle categorie tradizionali del diritto privato.¹

In questa prospettiva è importante distinguere la persona umana postulata dalla Costituzione dalla figura del soggetto

delineata, in termini prevalentemente tecnico-formali, dal codice civile. La soggettività codicistica svolge una funzione indispensabile di imputazione di situazioni giuridiche e rapporti, ma non esaurisce la dimensione assiologica della persona. L'art. 2 Cost. proietta quest'ultima verso il libero sviluppo della personalità e, insieme, collega diritti inviolabili e doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Il passaggio dal soggetto alla persona non determina l'abbandono delle categorie civilistiche; impone piuttosto di interpretarle nel quadro della legalità costituzionale.²

La costituzionalizzazione del diritto civile non equivale, dunque, a una sostituzione del codice con la Costituzione. Essa richiede un metodo unitario: le norme civilistiche continuano a disciplinare i rapporti privati, ma il loro significato deve essere ricostruito alla luce dei principi superiori e del sistema complessivo delle fonti. Da questo punto di vista, persona, dignità, solidarietà ed eguaglianza non costituiscono formule programmatiche estranee alla tecnica privatistica, bensì criteri capaci di incidere sulla funzione degli istituti, sul contenuto delle clausole generali e sui limiti dell'autonomia negoziale. La tesi che qui si propone è che l'incidenza dell'eguaglianza nei rapporti privatistici debba essere valutata secondo un criterio di intensità variabile: essa cresce o si attenua in ragione della fonte applicabile, della struttura del rapporto e della tecnica normativa attraverso cui il principio viene reso operativo.³

2. Eguaglianza formale, eguaglianza sostanziale e pari dignità sociale

I principi di solidarietà e di eguaglianza trovano un punto di raccordo nella pari dignità sociale. Tale nozione non si esaurisce nel divieto di discriminazioni arbitrarie, ma esprime l'esigenza che ciascuna persona sia riconosciuta come titolare di eguale valore e sia posta, nei limiti delle possibilità dell'ordinamento, nelle condizioni di sviluppare la propria personalità. In questo senso va letto anche l'art. 4, secondo comma, Cost., che collega la libertà di scelta dell'attività alla partecipazione, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, al progresso materiale o spirituale della società.

L'art. 3 Cost. presenta due dimensioni distinte ma complementari. Il primo comma sancisce l'eguaglianza formale e il divieto di discriminazioni; il secondo affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che, limitando di fatto libertà ed eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La celebre immagine di Calamandrei della Costituzione come «rivoluzione promessa» richiama precisamente la tensione tra proclamazione formale dei diritti e loro concreta attuazione.⁴

L'art. 3 deve essere letto nella sua unitarietà e in collegamento con gli artt. 1 e 2 Cost., nonché con le disposizioni che conformano gli istituti fondamentali della struttura privatistica: la libertà associativa di cui all'art. 18, l'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 e la proprietà di cui all'art. 42. Non si tratta di annullare le differenze, ma di impedire che esse si traducano in discriminazioni o in diseguaglianze giuridicamente ingiustificate. In questa distinzione è particolarmente feconda la prospettiva che separa le differenze, riferibili alle identità e alle caratteristiche delle persone, dalle diseguaglianze nelle condizioni materiali e nell'effettività dei diritti.⁵

La parità di trattamento rappresenta pertanto una componente dell'eguaglianza, ma non la esaurisce. Trattare nello stesso modo situazioni significativamente diverse può essere altrettanto irragionevole che trattare diversamente situazioni omogenee. L'eguaglianza costituzionale, soprattutto nella sua dimensione sostanziale, impone di considerare le condizioni reali nelle quali i diritti vengono esercitati. Ciò non significa perseguire un egualitarismo indifferenziato, ma rendere compatibili le differenze con la pari dignità e con l'effettività delle libertà.

La conseguenza è che l'eguaglianza sostanziale non coincide con una generica redistribuzione giudiziale dei vantaggi e degli svantaggi. Essa opera attraverso una pluralità di tecniche: legislazione sociale, servizi pubblici, imposizione tributaria progressiva, discipline di protezione, divieti di discriminazione e interpretazione delle clausole generali. In questa pluralità si coglie la connessione tra eguaglianza e solidarietà, perché il riequilibrio delle condizioni di partenza richiede che la libertà individuale sia esercitata entro un ordine che tenga conto della posizione degli altri consociati.⁶

3. Solidarietà e autonomia privata

La questione più delicata è stabilire come i principi costituzionali incidano sui rapporti tra privati. Sarebbe metodologicamente improprio trapiantare sic et simpliciter l'art. 3 Cost. in ogni rapporto civilistico, assumendolo come una norma generale di perequazione tra contraenti. Il diritto civile tutela anche libertà, autodeterminazione, proprietà e iniziativa economica: valori anch'essi costituzionalmente rilevanti. Il problema non è quindi scegliere tra autonomia e solidarietà, ma individuare il loro corretto bilanciamento nel sistema.⁷

L'autonomia privata non è uno spazio sottratto alla Costituzione. Essa costituisce, al contrario, una forma di esplicazione della libertà della persona e dell'iniziativa economica; proprio per questo incontra limiti e criteri di conformazione. L'art. 41 Cost., nel testo vigente, esclude che l'iniziativa economica possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Analogamente, l'art. 42 riconosce la proprietà privata ma ne affida alla legge la determinazione dei modi di acquisto, di godimento e dei limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale.

In questa prospettiva, la solidarietà non impone alle parti un'indeterminata benevolenza reciproca né consente al giudice di riscrivere il contratto secondo un proprio modello di giustizia. Essa agisce come principio di responsabilizzazione dell'esercizio dei poteri privati: quanto maggiore è la capacità di una posizione contrattuale, proprietaria o imprenditoriale di incidere sulla sfera altrui, tanto più rilevano i limiti derivanti dalla correttezza, dalla buona fede, dal divieto di abuso e dalle discipline imperative poste a tutela di interessi costituzionalmente apprezzabili.

Il dibattito sulla Drittwirkung dei diritti fondamentali mostra, peraltro, che la questione non può essere risolta con una formula unica. L'efficacia dei principi costituzionali nei rapporti tra privati può essere diretta in alcuni ambiti e mediata, in altri, dalle norme civilistiche, dalle clausole generali e dalla legislazione di settore. Il punto decisivo è evitare due opposti riduzionismi: da un lato l'idea che il diritto privato sia costituzionalmente neutrale; dall'altro la convinzione che il richiamo ai principi autorizzi una correzione giudiziale illimitata dell'autonomia privata.⁸

Il confronto dottrinale riguarda, in effetti, soprattutto le modalità di questa penetrazione. Accanto alle ricostruzioni che valorizzano la precettività immediata dei principi costituzionali nei rapporti civili, si collocano impostazioni più caute, che insistono sulla mediazione delle regole positive, delle clausole generali e del sistema dei rimedi, al fine di preservare prevedibilità e coerenza della decisione. In questa seconda prospettiva, il problema non è negare la forza normativa dei principi, ma sottoporne l'impiego a un controllo sistematico che distingua la concretizzazione del principio dalla creazione giudiziale di una regola svincolata dal diritto positivo. Anche sul versante dell'Unione europea, l'efficacia orizzontale dei diritti fondamentali va ricostruita alla luce della specifica struttura dell'ordinamento sovranazionale e del relativo ambito di applicazione.⁹

4. Le clausole generali come luogo di concretizzazione dei valori costituzionali

Le clausole generali costituiscono uno dei luoghi privilegiati nei quali i valori costituzionali entrano nella dinamica civilistica. Correttezza, buona fede, equità, diligenza, stato di necessità e bisogno non sono formule vuote: richiedono una concretizzazione che tenga conto della funzione del rapporto, della posizione delle parti e dei valori dell'ordinamento. La giustizia sociale può quindi incidere sull'individuazione del contenuto specifico che tali clausole assumono nel caso concreto, consentendo un contemperamento tra interesse individuale e interessi relazionali o generali.

Il contratto, in particolare, non produce soltanto gli effetti espressamente voluti dalle parti. L'art. 1374 c.c. prevede la sua integrazione ad opera della legge, degli usi e dell'equità; l'art. 1375 impone l'esecuzione secondo buona fede. La riflessione civilistica ha da tempo mostrato come l'integrazione del regolamento contrattuale non sia una semplice operazione di riempimento di lacune, ma possa costituire il punto di ingresso di esigenze che il sistema considera meritevoli di tutela.¹⁰

Questa funzione non annulla la volontà negoziale. Il contratto resta un atto di autonomia e la libertà di determinazione del contenuto conserva un ruolo centrale. Tuttavia, il suo esercizio deve essere compatibile con norme imperative, ordine pubblico, buon costume e principi che l'ordinamento rende operativi attraverso specifiche disposizioni o clausole generali. È qui che si misura la distanza tra una concezione puramente volontaristica del contratto e una lettura funzionale, attenta agli effetti che il regolamento negoziale produce sulle persone e sul mercato.¹¹

La buona fede oggettiva è l'esempio più significativo. Essa non coincide con uno stato psicologico, ma impone lealtà, cooperazione e protezione dell'altrui sfera giuridica nei limiti in cui ciò sia compatibile con il rapporto. La giurisprudenza di legittimità ha collegato tale clausola al principio di solidarietà dell'art. 2 Cost., riconoscendole una funzione capace di incidere sul modo di esercizio dei diritti contrattuali e di impedire comportamenti formalmente consentiti ma sostanzialmente abusivi.¹²

Il richiamo costituzionale alla solidarietà deve, tuttavia, restare giuridicamente controllabile. La buona fede non può diventare una clausola di equità generale con la quale sostituire la valutazione del giudice al programma negoziale. Essa opera entro il rapporto, alla luce della sua causa concreta, dell'affidamento generato e della proporzionalità tra interesse perseguito e sacrificio imposto alla controparte. In questa dimensione la solidarietà rafforza, anziché indebolire, la certezza del diritto: impedisce che il potere contrattuale venga esercitato in modo incoerente con la funzione che l'ordinamento gli riconosce.

5. Eguaglianza, tutela del contraente debole e rischio di un improprio egualitarismo

Il principio di eguaglianza assume particolare rilievo quando il rapporto privatistico presenta una significativa asimmetria di potere. La protezione del consumatore, del lavoratore, del conduttore, del cliente nei mercati regolati e, più in generale, del contraente esposto a condizioni predisposte unilateralmente mostra che la libertà contrattuale non può essere valutata soltanto sul piano formale. La semplice manifestazione del consenso non garantisce, di per sé, che il regolamento sia il risultato di una negoziazione effettivamente libera e consapevole. La riflessione più recente sulla vulnerabilità mostra, inoltre, che la debolezza negoziale non coincide necessariamente con una categoria soggettiva fissa, ma può derivare dalle concrete condizioni nelle quali la persona esercita la propria autonomia.¹³

La legislazione di protezione rappresenta una tecnica tipica di attuazione dell'eguaglianza sostanziale nel diritto civile. Il Codice del consumo, ad esempio, interviene sulle clausole vessatorie, sugli obblighi informativi e sui rimedi, non per negare l'autonomia contrattuale ma per ricostruire condizioni minime di effettività della scelta. In modo analogo, numerose discipline settoriali impongono trasparenza e correttezza quando una parte dispone di informazioni, potere economico o capacità organizzativa nettamente superiori.

Ciò non autorizza, però, a identificare ogni disparità economica con una diseguaglianza giuridicamente illecita. La differenza di forza contrattuale è fisiologica in molti mercati; diventa giuridicamente rilevante quando l'ordinamento la assume come presupposto di una disciplina protettiva, quando conduce a discriminazioni vietate o quando l'esercizio del potere contrattuale contrasta con specifici doveri di correttezza. La protezione della parte debole deve quindi restare ancorata a parametri normativi e non trasformarsi in un diritto di categoria privo di giustificazione.

Il rischio, già percepibile nel dibattito tradizionale sull'art. 3, secondo comma, Cost., è che una lettura indiscriminatamente perequativa produca nuovi privilegi anziché rimuovere ostacoli. L'eguaglianza sostanziale richiede trattamenti differenziati quando le situazioni siano realmente differenti e quando la differenziazione sia ragionevole, proporzionata e funzionale all'effettività dei diritti. È quindi la giustificazione del trattamento, non la sua uniformità, a costituire il criterio decisivo.

6. Diritto civile, fiscalità e tecniche di redistribuzione

Una parte significativa della giustizia sociale si realizza fuori dal singolo rapporto contrattuale. L'art. 53 Cost. stabilisce che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva e che il sistema tributario è informato a criteri di progressività. Il dato è importante anche per il civilista: non ogni squilibrio sociale deve essere corretto intervenendo direttamente sul contenuto dei rapporti tra privati. In molti casi la redistribuzione è più coerentemente affidata alla fiscalità, alla spesa pubblica e alle politiche sociali.¹⁴

Un esempio storico è offerto dalla disciplina delle locazioni. L'art. 75 della l. 27 luglio 1978, n. 392 istituiva un fondo sociale destinato a sostenere i conduttori meno abbienti. Quel riferimento, tuttavia, non può essere utilizzato oggi come se descrivesse il diritto vigente: la l. 9 dicembre 1998, n. 431 ha abrogato, per le locazioni abitative, ampie parti della disciplina precedente e ha introdotto, all'art. 11, il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione. Il dato conserva valore teorico perché mostra una tecnica di solidarietà che non scarica integralmente sul singolo locatore il costo della protezione sociale, ma lo distribuisce attraverso strumenti pubblici.¹⁵

Questo modello consente di precisare il rapporto tra eguaglianza e diritto civile. Quando la finalità è redistributiva in senso generale, il prelievo e la spesa pubblica possono risultare strumenti più coerenti rispetto alla modifica occasionale di singoli rapporti. Diversamente, quando è in gioco la correttezza del regolamento contrattuale o la protezione da una specifica asimmetria, la disciplina civilistica può intervenire direttamente. La scelta della tecnica deve dipendere dalla natura dell'interesse e dalla struttura del problema, non da una generica preferenza per la perequazione.

Anche la giurisprudenza costituzionale mostra che l'eguaglianza richiede un controllo di ragionevolezza delle differenziazioni legislative. Nella sentenza n. 5 del 1980, in materia di indennità di espropriazione, la Corte costituzionale censurò il trattamento differenziato di aree sostanzialmente omogenee, sottolineando l'irrazionalità di una maggiorazione riconosciuta soltanto ai suoli interni al perimetro urbano quando quelli immediatamente adiacenti presentavano caratteristiche analoghe. Il caso è significativo perché dimostra che l'art. 3 non impone uniformità astratta, ma coerenza del criterio di differenziazione rispetto alle situazioni considerate.¹⁶

7. La dimensione europea dell'eguaglianza e la Drittwirkung

Il diritto civile contemporaneo non può più essere letto esclusivamente entro il perimetro nazionale. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma, all'art. 20, l'eguaglianza davanti alla legge e, all'art. 21, un articolato divieto di discriminazione. Tali norme non cancellano l'art. 3 Cost., ma concorrono a formare un sistema multilivello di tutela nel quale il civilista deve coordinare Costituzione, diritto dell'Unione, legislazione nazionale e discipline settoriali. Occorre, tuttavia, rispettare l'art. 51 della Carta: essa vincola gli Stati membri quando danno attuazione al diritto dell'Unione e non costituisce una fonte generale applicabile a qualsiasi controversia puramente interna.¹⁷

Proprio sul terreno antidiscriminatorio si sono sviluppate alcune delle più rilevanti forme di efficacia orizzontale dei diritti fondamentali europei. Nella causa Egenberger, la Corte di giustizia ha valorizzato l'art. 21 della Carta in una controversia di lavoro tra privati, in connessione con la direttiva 2000/78/CE, riconoscendo al giudice nazionale il compito di assicurare una tutela effettiva contro la discriminazione fondata sulla religione o sulle convinzioni personali.¹⁸

La successiva sentenza Cresco Investigation ha ulteriormente chiarito che il principio di non discriminazione sancito dall'art. 21, paragrafo 1, della Carta può conferire diritti azionabili anche in controversie tra privati nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. La rilevanza sistematica di questa giurisprudenza è evidente: l'efficacia orizzontale non è più soltanto un problema teorico, ma una tecnica operativa in specifici settori europeizzati. Al tempo stesso, proprio la delimitazione dell'ambito di applicazione impedisce di generalizzare il modello a ogni rapporto civilistico.¹⁹

La dimensione europea rafforza pertanto una conclusione già ricavabile dal diritto interno: l'eguaglianza opera nel diritto privato con intensità variabile. Talvolta attraverso divieti direttamente opponibili; talvolta mediante norme imperative; talvolta attraverso l'interpretazione delle clausole generali; talvolta ancora mediante obblighi positivi del legislatore.

Parlare di *Drittwirkung* significa, quindi, interrogarsi non soltanto sul se, ma soprattutto sul come e entro quali limiti i diritti fondamentali penetrino nelle relazioni private.²⁰

8. Il ruolo dell'interprete e i limiti dell'intervento giudiziale

L'interprete assume in questo quadro una responsabilità particolarmente delicata. La Costituzione non può essere disattesa nella soluzione del caso concreto, ma neppure utilizzata come formula retorica capace di giustificare qualsiasi esito. L'argomentazione deve rendere visibile il percorso che collega il principio alla regola applicata: individuazione della disposizione civilistica rilevante, interpretazione sistematica, verifica della compatibilità costituzionale ed europea, bilanciamento tra interessi e scelta del rimedio coerente con il sistema.

La stessa buona fede dimostra la necessità di questo controllo metodologico. Se utilizzata in modo rigoroso, consente di reprimere comportamenti opportunistici, tutelare affidamenti ragionevoli e integrare doveri di cooperazione. Se utilizzata come criterio libero di giustizia del caso concreto, rischia invece di compromettere prevedibilità e autonomia. La legalità costituzionale non coincide con la discrezionalità giudiziale: richiede motivazioni più forti proprio perché il ricorso ai principi amplia l'orizzonte interpretativo.

Una civilistica costituzionalmente orientata deve pertanto mantenere insieme due esigenze. La prima è evitare che le categorie privatistiche divengano schermi formalistici capaci di neutralizzare la dignità, la solidarietà e l'eguaglianza. La seconda è impedire che i principi vengano impiegati come clausole generali senza confini, sostitutive della legge e dell'autonomia. Il punto di equilibrio si trova nella concretizzazione controllabile: i principi guidano l'interpretazione, ma devono tradursi in ragioni giuridiche verificabili, riferite alla struttura del rapporto e al sistema delle fonti.²¹ Per 'concretizzazione controllabile' deve intendersi, dunque, un percorso argomentativo nel quale il principio sia collegato a una fonte riconoscibile, alla struttura concreta del rapporto, a un criterio di proporzionalità e a un rimedio già compatibile con il sistema: non una formula aperta che autorizzi il giudice a sostituire alla regola una propria valutazione di giustizia sostanziale.²²

9. Conclusioni

Solidarietà ed eguaglianza costituiscono oggi componenti strutturali del diritto civile. La persona non è più soltanto il presupposto astratto di rapporti patrimoniali, ma il riferimento assiologico intorno al quale devono essere ricostruiti libertà negoziale, proprietà, responsabilità e attività economica. Questa trasformazione non determina la dissoluzione dell'autonomia privata: ne modifica il fondamento e ne rende visibili i limiti.

L'eguaglianza formale impedisce discriminazioni e differenziazioni irragionevoli; l'eguaglianza sostanziale orienta il legislatore e, attraverso tecniche determinate, consente di correggere ostacoli che rendono soltanto apparente la libertà. La solidarietà, dal canto suo, opera come criterio di responsabilizzazione dell'esercizio dei diritti e dei poteri privati. Nel contratto essa si manifesta soprattutto attraverso correttezza e buona fede; nelle discipline di protezione mediante norme imperative e rimedi; sul piano generale attraverso politiche redistributive e fiscali che evitino di trasferire casualmente sul singolo rapporto il costo della giustizia sociale.

La conclusione è, pertanto, duplice. Da un lato, non è più sostenibile un diritto civile impermeabile ai valori costituzionali ed europei; dall'altro, non è scientificamente corretto ricavare dagli artt. 2 e 3 Cost. un potere generale di riequilibrio giudiziale. L'eguaglianza nella giustizia sociale richiede misurato equilibrio, rispetto delle competenze istituzionali e attenzione al caso concreto. In questa misura l'apparato normativo può essere effettivamente posto al servizio della persona e la giurisprudenza può contribuire a realizzare la pari dignità senza sacrificare la certezza del diritto e l'autonomia responsabile dei privati.

-
- [1](#) Cfr. F.D. Busnelli, *Diritto privato italiano. Radiografia di un sistema*, in *Rassegna di diritto civile*, 2002, 1-2, p. 1 ss.
- [2](#) Cfr. P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, 4a ed., 5 voll., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; Id., “Norme costituzionali e rapporti di diritto civile”, in *Rassegna di diritto civile*, 1980, p. 95 ss.
- [3](#) Sul rapporto tra principi, regole e controllo dell'autonomia privata, cfr. A. D’Adda, *Il contratto tra regole e principi*, in *Pactum*, 2022, n. 1, pp. 25-34.
- [4](#) P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. Calamandrei - A. Levi (dir.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Barbera, Firenze, 1950. La formula da richiamare è quella della “*rivoluzione promessa*”.
- [5](#) Cfr. L. Ferrajoli, *Manifesto per l’uguaglianza*, nuova ed., Laterza, Roma-Bari, 2019.
- [6](#) Cfr. P. Perlingieri, *Eguaglianza, capacità contributiva e diritto civile*, in *Rassegna di diritto civile*, 1980, n. 3, p. 724 ss.
- [7](#) Sul metodo di applicazione dei principi costituzionali ai rapporti civili, cfr. P. Perlingieri, *Norme costituzionali e rapporti di diritto civile*, op. cit.; E. Navarretta, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017.
- [8](#) Per il dibattito sulla Drittwirkung, cfr. P. Femia (a cura di), *Drittwirkung: principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018; E. Navarretta, op. cit.
- [9](#) Cfr. A. D’Adda, *Il contratto tra regole e principi*, op. cit.; F. Costamagna, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell’ordinamento dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2022.
- [10](#) Cfr. S. Rodotà, *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano, 1969.
- [11](#) Cfr. C.M. Bianca, *Diritto civile*, 3, Il contratto, 2a ed., Giuffrè, Milano, 2000; V. Roppo, *Il contratto*, 2a ed., Giuffrè, Milano, 2011.
- [12](#) Cfr. Cass. civ., sez. III, 15 febbraio 2007, n. 3462; Cass. civ., sez. III, 18 settembre 2009, n. 20106, che collega buona fede oggettiva e correttezza ai doveri di solidarietà di cui all’art. 2 Cost.
- [13](#) Cfr. E. Battelli, *Vulnerabilità della persona e debolezza del contraente*, in *Rivista di diritto civile*, 2023, n. 5, pp. 941-967.
- [14](#) Sul collegamento tra eguaglianza, capacità contributiva e sistema civilistico, cfr. P. Perlingieri, “Eguaglianza, capacità contributiva e diritto civile”, cit., p. 724 ss.
- [15](#) L’art. 75 della l. 27 luglio 1978, n. 392 istituiva il fondo sociale per l’integrazione dei canoni a favore dei conduttori meno abbienti. La l. 9 dicembre 1998, n. 431, art. 14, comma 4, ha abrogato numerose disposizioni della l. n. 392/1978 limitatamente alle locazioni abitative; l’art. 11 della l. n. 431/1998 ha istituito il Fondo nazionale per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione.
- [16](#) Corte cost., 30 gennaio 1980, n. 5, ECLI:IT:COST:1980:5.

[17](#) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21 e 51, nella versione pubblicata in GUUE C 202 del 7 giugno 2016.

[18](#) Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 17 aprile 2018, causa C-414/16, Vera Egenberger c. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., ECLI:EU:C:2018:257.

[19](#) Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 22 gennaio 2019, causa C-193/17, Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi, ECLI:EU:C:2019:43.

[20](#) Per una ricostruzione sistematica della penetrazione dei diritti fondamentali nei rapporti tra privati, cfr. E. Navarretta, op. cit.; P. Femia (a cura di), op. cit.

[21](#) Cfr. P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, op. cit.; E. Navarretta, op. cit.

[22](#) In senso convergente sull'esigenza di controllo sistematico nell'impiego dei principi e sul ruolo delle clausole generali, cfr. A. D'Adda, *Il contratto tra regole e principi*, op. cit., pp. 25-34.

Bibliografia essenziale

E. Battelli, *Vulnerabilità della persona e debolezza del contraente*, in *Rivista di diritto civile*, 2023, n. 5, pp. 941-967.

C.M. Bianca, *Diritto civile*, 3, *Il contratto*, 2a ed., Giuffrè, Milano, 2000.

F.D. Busnelli, *Diritto privato italiano. Radiografia di un sistema*, in *Rassegna di diritto civile*, 2002, 1-2, p. 1 ss.

P. Calamandrei, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. Calamandrei - A. Levi (dir.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Barbera, Firenze, 1950.

F. Costamagna, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell'ordinamento dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2022.

A. D'Adda, *Il contratto tra regole e principi*, in *Pactum*, 2022, n. 1, pp. 25-34.

P. Femia (a cura di), *Drittwirkung: principi costituzionali e rapporti tra privati. Un percorso nella dottrina tedesca*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018.

L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, nuova ed., Laterza, Roma-Bari, 2019.

E. Navarretta, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung ripensando la complessità giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017.

P. Perlingieri, *Norme costituzionali e rapporti di diritto civile*, in *Rassegna di diritto civile*, 1980, p. 95 ss.

P. Perlingieri, *Eguaglianza, capacità contributiva e diritto civile*, in *Rassegna di diritto civile*, 1980, n. 3, p. 724 ss.

P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, 4a ed., 5 voll., Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020.

S. Rodotà, *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano, 1969.

V. Roppo, *Il contratto*, 2a ed., Giuffrè, Milano, 2011.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22275216> · ARK: <ark:/56778/10831>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

L'UEPE tra ordinamento penitenziario e servizio sociale: quadro normativo,
giurisprudenza e prospettive professionali

Eliana Castello, Luigi Zito · © 08-09-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.22274782>

ARK [ark:/56778/10825](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63868-p0011-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

How to cite this article / Come citare questo articolo

Castello, E.; Zito, L. (2026). *L'UEPE tra ordinamento penitenziario e servizio sociale: quadro normativo, giurisprudenza e prospettive professionali*. *Aequitas Magazine*, 9, 28-39.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22274782>

ABSTRACT (EN) *This article examines the role of the Office for External Penal Execution (UEPE) as a key institutional link between the legal dimension of punishment and its practical implementation, focusing on the professional mandate of social workers. Through an analysis of the regulatory framework, from Law no. 354/1975 to the Cartabia reform, and of constitutional and Supreme Court case law concerning social-work reports, it highlights the structural tension between control and support functions. The article also proposes methodological criteria aimed at making UEPE reports more transparent, verifiable and consistent with the guarantees governing sentence enforcement, and outlines deontological and professional implications for the development of community-based penal execution.*

ABSTRACT (IT) *Il contributo esamina il ruolo dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (UEPE) quale snodo tra la dimensione giuridica della pena e la sua attuazione concreta, assumendo come punto di osservazione il mandato professionale dell'assistente sociale. Attraverso l'analisi del quadro normativo, dalla l. 354/1975 alla riforma Cartabia, e della giurisprudenza costituzionale e di legittimità sul rilievo delle relazioni di servizio sociale, si evidenzia la tensione strutturale tra funzione di controllo e funzione di aiuto che caratterizza il ruolo. Il contributo propone inoltre criteri metodologici per rendere la relazione UEPE maggiormente trasparente, verificabile e coerente con le garanzie proprie dell'esecuzione penale, formulando indicazioni deontologiche e professionali per lo sviluppo dell'esecuzione penale di comunità.*

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. L'UEPE nel sistema di esecuzione penale - 3. Il mandato professionale dell'assistente sociale UEPE - 4. Giurisprudenza rilevante - 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'art. 27, comma 3, della Costituzione stabilisce che le pene "non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Attorno a questa disposizione si è sviluppato un lungo dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla portata del finalismo rieducativo, che la Corte costituzionale ha progressivamente elevato a componente irrinunciabile della pena.¹

Nel sistema dell'esecuzione penale, uno snodo tra la dimensione giuridica della pena e la sua attuazione concreta è l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (UEPE), presso il quale operano professionisti del servizio sociale. È attraverso questi uffici che la funzione rieducativa trova, o dovrebbe trovare, traduzione nelle pratiche orientate al reinserimento sociale del condannato. Nonostante la centralità del ruolo, la letteratura giuridica italiana ha dedicato attenzione limitata alla figura dell'assistente sociale dell'esecuzione penale e, in particolare, alla tensione che ne caratterizza il mandato: quella tra la logica del controllo, all'interno del rapporto con la magistratura di sorveglianza, e la logica dell'aiuto alla persona, propria del servizio sociale professionale.²

Il presente contributo analizza questa tensione assumendo come punto di osservazione il mandato professionale dell'assistente sociale UEPE. Attraverso l'esame del quadro normativo e della giurisprudenza costituzionale e di

legittimità, si intende mostrare come le relazioni elaborate dal servizio sociale costituiscano un elemento di raccordo – e talvolta di attrito – tra il diritto dell'esecuzione penale e le scienze del welfare, e trarne alcune indicazioni per lo sviluppo della professione.

Il percorso seguito muove da una ricostruzione del quadro istituzionale e normativo dell'UEPE (§ 2), per poi concentrarsi sul mandato professionale dell'assistente sociale e sugli standard metodologici della relazione di servizio sociale (§ 3), e infine confrontare questo impianto con la giurisprudenza costituzionale e di legittimità più rilevante, sino alle pronunce più recenti (§ 4). L'approccio è dichiaratamente interdisciplinare: la sola prospettiva giuridica rischierebbe di ridurre la relazione UEPE a un mero atto istruttorio, mentre la sola prospettiva del servizio sociale rischierebbe di sottovalutarne il peso nella formazione di decisioni incidenti sulla libertà personale. È nell'incontro tra questi due sguardi che si colloca il contributo che il presente lavoro intende offrire.

2. L'UEPE nel sistema di esecuzione penale

2.1 Collocazione istituzionale e funzioni

L'UEPE è l'erede dei Centri di Servizio Sociale per Adulti (CSSA) istituiti dalla legge penitenziaria del 1975, ridenominati dalla l. 154/2005. Gli uffici sono oggi incardinati non più nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ma nel Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia: un passaggio che ha sottolineato la vocazione "di comunità" dell'esecuzione penale esterna rispetto alla matrice esclusivamente carceraria.³

Le funzioni dell'ufficio si articolano lungo due assi. Il primo è istruttorio: l'UEPE svolge indagini socio-familiari e redige relazioni di valutazione su richiesta della magistratura di sorveglianza, ai fini della concessione, modifica o revoca delle misure alternative alla detenzione. Il secondo è trattamentale: concessa la misura, l'ufficio segue la persona nel percorso di reinserimento, verificando il rispetto delle prescrizioni e sostenendo il processo di reintegrazione sociale. A ciò si aggiungono i compiti di raccordo con i servizi territoriali (servizi sociali comunali, servizi per le dipendenze, salute mentale), con il privato sociale e con il mondo del lavoro.⁴

A queste due funzioni tradizionali se ne affianca una terza, di rilievo crescente: quella relativa alla messa alla prova per gli imputati adulti, introdotta dalla l. 28 aprile 2014, n. 67.⁵ In questo istituto l'UEPE non interviene più a valle di una condanna definitiva, ma nel corso stesso del procedimento di cognizione: predispone, su incarico del giudice, il programma di trattamento che include le prescrizioni comportamentali, l'eventuale lavoro di pubblica utilità e le condotte riparatorie verso la persona offesa, e ne segue l'esecuzione riferendo periodicamente all'autorità giudiziaria. La messa alla prova condivide con le misure alternative la stessa logica di fondo – verifica delle condizioni soggettive, costruzione di un percorso individualizzato, raccordo con i servizi del territorio – ma anticipa l'intervento dell'assistente sociale a un momento in cui la responsabilità penale non è ancora stata accertata, con ricadute ulteriori sul piano delle garanzie difensive di cui si dirà infra (§ 3.2).

2.2 Il quadro normativo essenziale

Il fondamento del ruolo del servizio sociale nell'esecuzione penale è nella l. 26 luglio 1975, n. 354. La riforma Cartabia (d.lgs. 150/2022) ha ulteriormente ampliato il perimetro operativo dell'ufficio, ridisegnando le pene sostitutive delle pene detentive brevi - semilibertà sostitutiva, detenzione domiciliare sostitutiva, lavoro di pubblica utilità sostitutivo e pena pecuniaria sostitutiva - e attribuendo all'UEPE un ruolo significativo anche nella fase di cognizione. L'art. 545-bis c.p.p. consente infatti al giudice, quando occorra acquisire ulteriori elementi per decidere sulla sostituzione e sulle relative prescrizioni, di richiedere all'ufficio informazioni sulle condizioni di vita dell'imputato e, nei casi previsti, il programma di trattamento. In tal modo l'esecuzione penale esterna non opera più soltanto a valle della decisione definitiva, ma concorre alla costruzione individualizzata della risposta sanzionatoria già nel giudizio di cognizione.⁶

Il quadro competenziale dell'UEPE risulta, in questo modo, il prodotto di tre interventi normativi successivi che ne hanno progressivamente ampliato il perimetro operativo: la legge penitenziaria del 1975, che ne ha definito il nucleo originario nell'ambito delle misure alternative; la l. 67/2014, che vi ha aggiunto la messa alla prova nella fase di cognizione; la riforma Cartabia, che ne ha ulteriormente esteso il raggio d'azione alle pene sostitutive delle pene detentive brevi. Si tratta di una stratificazione che non ha finora trovato un correlato adeguamento delle risorse, come si vedrà nel bilancio critico svolto infra (§ 4.3).

2.3 Il rapporto con la magistratura di sorveglianza

La magistratura di sorveglianza resta l'interlocutore giudiziario centrale dell'UEPE nell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione, in particolare affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare e semilibertà; la liberazione condizionale, pur collocandosi nel medesimo orizzonte rieducativo, costituisce un distinto beneficio disciplinato dagli artt. 176 ss. c.p. L'UEPE fornisce una base conoscitiva qualificata per la decisione, mentre la competenza valutativa e decisoria resta integralmente affidata al giudice. Con la riforma Cartabia il rapporto istituzionale si è tuttavia ampliato, poiché l'ufficio interloquisce anche con il giudice della cognizione nell'ambito del procedimento di applicazione delle pene sostitutive di cui all'art. 545-bis c.p.p. Sin dalla sentenza n. 204/1974 la Corte costituzionale ha chiarito che il percorso rieducativo deve essere assistito da garanzie giurisdizionali e non può essere ricondotto a una concessione meramente discrezionale: in questa prospettiva, le relazioni dell'UEPE sono strumenti tecnico-professionali che concorrono alla formazione di una decisione incidente su diritti fondamentali.⁷

Sul piano processuale, il rapporto tra UEPE e magistratura di sorveglianza si articola secondo il procedimento disciplinato dagli artt. 677 e 678 c.p.p.⁸ La competenza è ripartita tra il magistrato di sorveglianza, organo monocratico competente per i provvedimenti a carattere provvisorio e urgente, e il tribunale di sorveglianza, organo collegiale composto da magistrati togati e da componenti esperti ai sensi dell'art. 80 ord. penit., cui spetta la decisione sulle misure alternative nel contraddittorio delle parti. In questo modulo procedimentale la relazione UEPE si inserisce come atto istruttorio acquisito prima dell'udienza, sul quale il difensore e il pubblico ministero possono interloquire: la sua natura non giurisdizionale non ne esclude, dunque, la sottoposizione al contraddittorio, che ne costituisce anzi condizione di legittimo utilizzo probatorio.

3. Il mandato professionale dell'assistente sociale UEPE

3.1 Mandato istituzionale e mandato professionale

Per comprendere la posizione dell'assistente sociale nell'UEPE occorre distinguere tra mandato istituzionale e mandato professionale. Il primo è conferito dall'organizzazione, il Ministero della Giustizia, ne definisce obiettivi, compiti e vincoli dell'azione. Il secondo deriva dall'appartenenza a una comunità professionale, dal suo codice deontologico e dai suoi fondamenti disciplinari, orientati alla promozione del benessere e dell'autodeterminazione della persona.

Nell'esecuzione penale questa distinzione diventa critica. L'assistente sociale UEPE è al tempo stesso agente di controllo, chiamato a verificare il rispetto delle prescrizioni e a riferirne all'autorità giudiziaria, e agente di aiuto, impegnato a sostenere il percorso di reinserimento.

Le due funzioni non sono sempre componibili: quando una persona in affidamento in prova rivela all'operatore una ricaduta nel consumo di sostanze o una violazione delle prescrizioni, il professionista deve scegliere come conciliare l'obbligo di riferire con la tutela della relazione fiduciaria che rende possibile il lavoro di aiuto. La letteratura sul lavoro con utenza non volontaria ha mostrato che questa tensione non è eliminabile per via normativa o procedurale: è un tratto strutturale del ruolo, che richiede un'elaborazione professionale continua e consapevole.

La tensione tra mandato istituzionale e mandato professionale non è peculiare del solo servizio sociale penale: la

letteratura disciplinare la inquadra nel più ampio tema del c.d. doppio mandato, ricorrente in tutti i contesti in cui l'assistente sociale opera alle dipendenze di un'organizzazione – pubblica o del privato sociale – che persegue, insieme, finalità di tutela della collettività e finalità di promozione della persona.⁹ Ciò che distingue l'UEPE da altri ambiti applicativi del doppio mandato è l'intensità della posta in gioco: l'esito della relazione incide direttamente sulla libertà personale del condannato, e ciò impone all'assistente sociale una consapevolezza del proprio ruolo che eccede la sola competenza tecnica, per investire la stessa logica dell'aiuto che ispira la professione.

3.2 La relazione di servizio sociale nelle decisioni giudiziali

Lo strumento principale attraverso cui il mandato si esercita è la relazione di servizio sociale: il documento che sintetizza la valutazione della situazione personale, familiare e sociale del condannato e offre elementi utili alla prognosi sulle possibilità di reinserimento. La sua natura è peculiare: non è una perizia in senso processuale né vincola il giudice, ma costituisce un apporto tecnico-professionale qualificato. Proprio la sua centralità istruttoria può determinare, nella prassi, un significativo trasferimento sul sapere professionale di una parte della base conoscitiva necessaria alla prognosi giudiziale; ciò rende essenziale che dati, fonti e passaggi valutativi siano esplicitati e controllabili. La mancanza della documentazione di osservazione non può, inoltre, essere utilizzata in danno del condannato quando l'autorità giudiziaria abbia il potere-dovere di acquisirla: la Cassazione ha affermato che il tribunale di sorveglianza deve richiedere d'ufficio la relazione, eventualmente rinviando l'udienza, purché il beneficio sia ammissibile e il periodo di detenzione sia idoneo a consentire un'effettiva osservazione.¹⁰

Tale centralità pone due ordini di questioni. Sul piano giuridico, quello della controllabilità del giudizio professionale: su quali basi metodologiche si fonda la prognosi dell'assistente sociale, e come se ne garantisce la verificabilità? Il dibattito internazionale sull'uso di strumenti standardizzati di valutazione del rischio offre riferimenti utili, ma anche avvertenze critiche sull'impiego acritico di logiche attuariali; in Italia l'adozione di tali strumenti resta limitata e non sistematizzata.¹¹ Sul piano professionale, quello della responsabilità: chi redige una relazione favorevole o sfavorevole esercita un potere che incide sulla libertà personale, con implicazioni etiche di primo piano.

Sul piano tecnico, la relazione si distingue dalla perizia disciplinata dagli artt. 220 ss. c.p.p.: non presuppone un incarico peritale né richiede il possesso di competenze tecnico-scientifiche estranee al bagaglio professionale dell'assistente sociale.¹² Ciò non significa, tuttavia, che essa sfugga alle garanzie difensive: il condannato e il suo difensore hanno diritto di prenderne visione prima dell'udienza camerale e di contestarne, nel contraddittorio ex art. 678 c.p.p., i contenuti e le conclusioni. È in questo spazio di contraddittorio – più che nella sua qualificazione formale – che si gioca il bilanciamento tra il valore conoscitivo della relazione e le garanzie della persona sottoposta a osservazione.

3.3 Profili etici: controllo sociale e aiuto alla persona

Il Codice deontologico dell'assistente sociale, approvato nel 2020 e aggiornato dal CNOAS l'8 settembre 2023, offre una cornice particolarmente rilevante per il lavoro nei contesti caratterizzati da poteri istituzionali e funzioni di controllo. Il dovere di trasparenza verso la persona, la condivisione per quanto possibile del percorso professionale e la disciplina della riservatezza e del segreto professionale impongono che l'interessato sia informato sulla natura del mandato, sulle finalità dell'intervento e sui limiti della confidenzialità derivanti dagli obblighi di legge e dal rapporto con l'autorità giudiziaria. Nell'UEPE questa trasparenza è condizione di autenticità della relazione professionale: il professionista non può promettere una riservatezza incompatibile con il mandato istituzionale, ma deve evitare che la funzione di controllo assorba quella di sostegno e promozione dell'autodeterminazione.¹³

Sul piano teorico, una prospettiva promettente per il contesto italiano è quella della generatività sociale: pensare il successo dell'esecuzione penale non nei termini minimali della non recidiva, ma nella capacità della persona di costruire legami e contribuire alla comunità. È un criterio che eccede la mera conformità alle prescrizioni e che richiede un

investimento professionale di natura diversa dalla semplice vigilanza.¹⁴

Nella comparazione con altri ordinamenti, la medesima esigenza di trasparenza informativa trova declinazioni non dissimili: la deontologia professionale anglosassone individua nell'informed consent – per quanto necessariamente limitato dal mandato coercitivo – un presidio non estraneo a quello delineato dal Codice CNOAS (v. supra, nt. 2), a conferma che la tensione tra funzione di controllo e funzione di aiuto costituisce un tratto strutturale della professione, non una specificità dell'ordinamento italiano.

3.4 Standard metodologici della relazione UEPE

La crescente incidenza delle relazioni UEPE sulle decisioni in materia di libertà personale rende necessario esplicitare uno standard metodologico minimo, senza trasformare il servizio sociale in una pratica rigidamente attuariale. Un primo criterio consiste nella separazione tra dati fattuali e valutazioni professionali: la relazione dovrebbe distinguere ciò che è stato direttamente osservato o documentato dalle inferenze formulate dall'operatore. Un secondo criterio riguarda l'indicazione delle fonti delle informazioni, precisando se esse provengano dalla persona interessata, dalla famiglia, dai servizi territoriali, da atti giudiziari o da verifiche autonome.

Un terzo criterio è la tracciabilità del procedimento inferenziale: gli elementi dai quali si ricava una prognosi favorevole o sfavorevole devono essere resi riconoscibili, così da consentire al giudice e alle parti di comprendere il percorso valutativo. Un quarto criterio impone di considerare congiuntamente fattori di rischio, risorse personali e sociali, condizioni protettive e possibilità concrete di trattamento, evitando che la valutazione si riduca alla sola ricerca di indicatori negativi. Infine, la relazione dovrebbe dichiarare i propri limiti conoscitivi, segnalando dati mancanti, fonti non verificabili e margini di incertezza. Questi criteri rafforzano l'autonomia tecnico-professionale dell'assistente sociale e, al contempo, la controllabilità della base conoscitiva utilizzata nella decisione giudiziale.

La definizione di standard minimi non deve, tuttavia, trasformare la relazione in una perizia standardizzata né ridurre l'individualizzazione a una sequenza di indicatori. La verificabilità metodologica assolve una funzione diversa: rende conoscibili le premesse del giudizio professionale, consente di distinguere il dato dall'interpretazione e favorisce un confronto effettivo sulle informazioni utilizzate nella decisione. In questa prospettiva, trasparenza e autonomia professionale non sono termini antitetici, ma condizioni complementari di una valutazione responsabile. Una loro trasposizione in un atto di soft law nazionale, più che in una norma di rango primario, appare la via più realistica per la loro effettiva applicazione, come si dirà nelle conclusioni.

4. Giurisprudenza rilevante

4.1 La Corte costituzionale e la funzione rieducativa

L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale definisce la cornice entro cui il ruolo del servizio sociale trova fondamento. Con la sentenza n. 204/1974 la Corte ha giurisdizionalizzato la liberazione condizionale, affermando che l'aspettativa del condannato al riesame della propria posizione in funzione del recupero sociale richiede garanzie giurisdizionali e non può dipendere da un potere amministrativo discrezionale. La sentenza n. 313/1990 ha poi chiarito che la finalità rieducativa non è una tra le tante, sacrificabile alle esigenze di prevenzione o retribuzione, ma accompagna la pena "da quando nasce" fino alla sua esecuzione.

Più di recente, la sentenza n. 149/2018 ha ribadito la non sacrificabilità della funzione rieducativa e il principio di progressività trattamentale, fondato su valutazioni individualizzate del percorso della persona. Per l'UEPE le ricadute operative sono dirette: l'ufficio è oggi chiamato a svolgere indagini e valutazioni anche per condannati in precedenza esclusi in via automatica da qualsiasi prognosi.

Il filo che lega queste pronunce è la progressiva traduzione del finalismo rieducativo da enunciato di principio a criterio

di legittimità delle singole decisioni: se la funzione rieducativa non può essere sacrificata né compressa in una valutazione automatica, ne discende che il giudice deve disporre di elementi conoscitivi individualizzati e aggiornati, e che l'organo chiamato a fornirli – l'UEPE – assume una posizione via via più centrale nell'architettura costituzionale dell'esecuzione penale.

4.2 La Cassazione: peso, limiti e criteri della relazione UEPE

La giurisprudenza di legittimità ha progressivamente precisato il rapporto tra valutazione giudiziaria e informazioni provenienti dagli organi dell'osservazione. In materia di affidamento in prova, Cass. pen., sez. I, n. 29244/2024 ha ribadito che non è sufficiente la mera assenza di elementi negativi: occorrono elementi positivi idonei a sostenere una prognosi favorevole circa il percorso di prova e la prevenzione della recidiva. La gravità del reato e i precedenti conservano rilievo, ma devono essere letti insieme al comportamento successivo e agli indici di evoluzione della personalità.¹⁵

Sul piano istruttorio, Cass. pen., sez. I, n. 48678/2015 (Rv. 265428-01) ha affermato che il tribunale di sorveglianza, quando debba decidere su un'istanza di affidamento in prova o altro beneficio, ha l'onere di acquisire d'ufficio la relazione sull'osservazione del condannato, se del caso mediante rinvio dell'udienza, non potendo la mancata presenza dell'atto ricadere negativamente sull'interessato. Cass. pen., sez. I, n. 20040/2024, Lo Coco (Rv. 286402-01), ha poi puntualizzato che il giudice deve considerare le informazioni sulla personalità e sullo stile di vita contenute nelle relazioni degli organi deputati all'osservazione, parametrandone la rilevanza alle esigenze rieducative e ai residui profili di pericolosità.¹⁶

La continuità dell'orientamento è confermata da Cass. pen., sez. I, n. 12236/2025, che richiama espressamente entrambi i precedenti: quando il tribunale reputi indispensabile l'esito dell'osservazione intramuraria e dell'indagine socio-familiare, non può al tempo stesso respingere l'istanza facendo gravare sul condannato l'incompletezza dell'istruttoria. Il dato è particolarmente significativo per il lavoro UEPE: la relazione non deve essere elevata a prova legale, ma neppure può essere ignorata o sostituita da una prognosi costruita su elementi parziali quando il giudice ne riconosca la necessità.

Anche la giurisprudenza del 2026 si muove lungo questa direttrice. Cass. pen., sez. I, n. 31823/2026 ha richiesto che la pericolosità e le prospettive di reinserimento siano valutate in modo attuale e ha censurato una decisione fondata su un quadro informativo UEPE limitato ai profili sanitari e abitativi, senza adeguata indagine sull'evoluzione della personalità. Cass. pen., sez. I, n. 31743/2026 ha invece ribadito che le relazioni degli organi di osservazione sono fonti conoscitive qualificate ma non vincolanti e che la gradualità nell'accesso ai benefici può giustificare un ulteriore periodo di osservazione solo se collegata, con motivazione concreta, alle esigenze rieducative e prognostiche del caso.¹⁷

Ne discende un'indicazione metodologica precisa: la relazione UEPE deve distinguere la dimensione descrittiva da quella valutativa, ancorare la prognosi a elementi verificabili, rendere esplicito il ragionamento che collega i dati alla conclusione e mantenere visibili eventuali margini di incertezza. Il giudice conserva la piena responsabilità della decisione, ma deve confrontarsi con il patrimonio informativo qualificato che egli stesso acquisisce ai fini della prognosi.

4.3 Un bilancio critico

Il bilancio del rapporto tra valutazione professionale e decisione giudiziaria presenta luci e ombre. Tra le prime, la progressiva valorizzazione del contributo del servizio sociale: la giurisprudenza ne riconosce la centralità istruttoria e pretende che il giudice si confronti con le informazioni rilevanti prodotte dagli organi dell'osservazione. Tra le seconde emergono almeno quattro criticità strutturali.

La prima riguarda l'assenza di linee guida nazionali condivise sulla struttura minima delle relazioni: possono determinarsi differenze metodologiche tra uffici e professionisti, con riflessi sulla trasparenza e sulla comparabilità delle

valutazioni. Il problema non è la diversità del giudizio professionale, che deve restare individualizzato, ma l'eventuale opacità dei criteri utilizzati: senza un riferimento condiviso diventa più difficile, per la stessa magistratura di sorveglianza, distinguere le differenze di merito nella situazione del condannato dalle differenze di stile redazionale tra un ufficio e l'altro.

La seconda criticità riguarda il sovraccarico dell'esecuzione penale esterna. L'espansione delle competenze seguita alla riforma Cartabia ha accresciuto il perimetro operativo dell'UEPE: il PIAO 2023-2025 aveva espressamente individuato un inevitabile e significativo ampliamento delle attività istituzionali degli uffici, mentre il vigente PIAO 2026-2028 conferma l'esigenza di riequilibrare la distribuzione territoriale del personale e di colmare le scoperture più gravi.¹⁸ A tale programmazione ministeriale corrispondono, nella prassi di singoli uffici, condizioni di lavoro segnalate come particolarmente gravose dalle organizzazioni sindacali e dagli Ordini professionali regionali, con rapporti tra assistenti sociali in servizio e persone in carico che possono compromettere i tempi e la qualità dell'osservazione.¹⁹ Un carico di lavoro sproporzionato incide inevitabilmente sulla relazione, anche a parità di rigore metodologico del singolo professionista, ed è un fattore che nessuno standard redazionale può, da solo, compensare.

La terza criticità è l'asimmetria istituzionale del rapporto con la magistratura di sorveglianza, che può produrre il rischio di relazioni orientate ad anticipare le aspettative decisorie del giudice anziché a esprimere, con motivazione autonoma e verificabile, il giudizio tecnico-professionale (v. supra, § 3.1). Tale rischio può risultare paradossalmente accentuato dalla stessa evoluzione giurisprudenziale esaminata nel paragrafo precedente: quanto più la Cassazione richiede relazioni complete e aggiornate come condizione di legittimità della decisione, tanto più può crescere, presso i singoli uffici, la tentazione di una scrittura difensiva e standardizzata, costruita per resistere al sindacato di legittimità piuttosto che per restituire un giudizio realmente individualizzato.

Una quarta criticità, meno esplorata dalla letteratura italiana, riguarda la scarsità di ricerche empiriche sul rapporto tra qualità redazionale delle relazioni UEPE, esiti del percorso trattamentale e recidiva. Mancano, allo stato, dati sistematici che consentano di verificare se e in che misura gli standard metodologici proposti nel § 3.4 producano un effettivo miglioramento della prognosi, oltre che della sua controllabilità formale: una verifica che richiederebbe un investimento in ricerca valutativa oggi assente dalla programmazione ministeriale.

Queste criticità non intaccano la valutazione complessivamente positiva del percorso giurisprudenziale descritto, ma segnalano che il rafforzamento delle garanzie procedurali attorno alla relazione UEPE non può prescindere da un correlato investimento organizzativo, né da una riflessione, ancora da sviluppare, sui suoi effetti reali sul percorso di reinserimento.

5. Conclusioni

L'analisi condotta consente di formulare alcune conclusioni. Il servizio sociale nell'esecuzione penale non è né mera applicazione tecnica di norme né esercizio di aiuto avulso dal contesto istituzionale. Richiede una competenza interdisciplinare capace di muoversi tanto nel diritto dell'esecuzione penale – quadro normativo, giurisprudenza e meccanismi decisionali della sorveglianza e della cognizione – quanto nelle scienze del welfare.

Sul piano giuridico, la giurisprudenza costituzionale e di legittimità esaminata richiede che le decisioni sulle misure alternative siano fondate su un quadro conoscitivo attuale e completo e attribuisce alle relazioni degli organi di osservazione un rilievo istruttorio qualificato, senza tuttavia trasformarle in atti vincolanti: il giudice mantiene la piena responsabilità della decisione, ma non può sottrarsi al confronto con il patrimonio conoscitivo che egli stesso è tenuto ad acquisire. A questa funzione deve corrispondere, sul piano professionale, un metodo trasparente: separazione tra fatti e valutazioni, indicazione delle fonti, tracciabilità dell'inferenza, considerazione congiunta di rischi e risorse e dichiarazione dei limiti conoscitivi. Come si è chiarito nel § 3.4, questi criteri non riducono la relazione a una perizia

standardizzata: rendono conoscibili le premesse del giudizio professionale senza comprimere l'individualizzazione che ne costituisce il presupposto.

Il bilancio critico proposto nel § 4.3 indica, tuttavia, che la sola dimensione metodologica non esaurisce il problema. Linee guida condivise e formazione specialistica possono ridurre la variabilità delle prassi tra uffici, ma restano condizioni necessarie e non sufficienti se non accompagnate da un adeguamento degli organici alla domanda effettiva di osservazione e da una supervisione che sottragga il singolo professionista alla tentazione di una scrittura difensiva. Ad esse dovrebbe affiancarsi un investimento, oggi assente, in ricerca valutativa capace di misurare l'effettivo rapporto tra qualità redazionale delle relazioni ed esiti del percorso di reinserimento: senza questo riscontro empirico, anche lo standard metodologico meglio costruito resta una garanzia procedurale non verificata nei suoi effetti sostanziali.

Sul piano de lege ferenda, l'analisi svolta suggerisce alcune indicazioni operative concrete. Una prima possibilità è la trasposizione dei criteri metodologici indicati nel § 3.4 in un protocollo operativo nazionale, adottato in sede ministeriale o di coordinamento interdistrettuale, capace di superare l'attuale frammentazione senza richiedere un intervento legislativo in senso stretto: esperienze territoriali come la Carta della Qualità degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Lazio dimostrano che una codificazione di questo tipo è già praticabile su scala locale e potrebbe costituire un modello da generalizzare.²⁰ Una seconda indicazione riguarda la formazione: l'aggiornamento professionale continuo, già richiesto dal Codice deontologico (v. supra, § 3.3), dovrebbe includere una componente specifica sulla redazione delle relazioni nei contesti di esecuzione penale, distinta dalla formazione generalista del servizio sociale, accompagnata da una supervisione strutturata che offra al singolo professionista uno spazio di elaborazione della tensione tra controllo e aiuto descritta nel § 3.1. Nessuna delle due misure richiede, in sé, risorse straordinarie: la loro assenza a oggi è, semmai, la conferma che il problema descritto nel § 4.3 non è soltanto di risorse, ma anche di priorità istituzionale.

In questa prospettiva l'UEPE può svolgere pienamente la propria funzione di raccordo tra giurisdizione, comunità e percorsi individualizzati di reinserimento, a condizione che la standardizzazione qui proposta non sia intesa come uniformazione del giudizio professionale, ma come ciò che essa deve essere: la condizione di trasparenza delle premesse, delle fonti e dei limiti attraverso cui l'individualizzazione viene costruita e resa controllabile. È su questo terreno – normativo, professionale e organizzativo insieme – che si gioca la possibilità di un'esecuzione penale realmente orientata, secondo l'orizzonte tracciato dall'art. 27, comma 3, Cost., alla rieducazione del condannato e, con essa, alla generatività sociale evocata nel § 3.3.

¹ Corte cost., sent. n. 313/1990, che ha precisato come la finalità rieducativa non possa essere sacrificata dalle altre funzioni della pena; in precedenza, Corte cost., sent. n. 204/1974, sulla giurisdizionalizzazione della liberazione condizionale.

² Sul lavoro sociale con utenza non volontaria e in contesti coercitivi cfr. C. Trotter, *Working with Involuntary Clients. A Guide to Practice*, 3^a ed., Routledge, London, 2015; S. Banks, *Ethics and Values in Social Work*, 4^a ed., Palgrave Macmillan, London, 2012.

³ La ridenominazione dei Centri di Servizio Sociale per Adulti in Uffici di Esecuzione Penale Esterna è stata disposta dalla l. 27 luglio 2005, n. 154. Con il d.P.C.m. 15 giugno 2015, n. 84, l'esecuzione penale esterna è transitata dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

[4](#) D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, in particolare artt. 118 ss., in tema di partecipazione del servizio sociale all'osservazione e al trattamento.

[5](#) L. 28 aprile 2014, n. 67, che ha introdotto la sospensione del procedimento con messa alla prova per gli imputati maggiorenni (artt. 168-bis, 168-ter e 168-quater c.p.; artt. 464-bis ss. c.p.p.), affidando all'UEPE la redazione del programma di trattamento e la vigilanza sulla sua esecuzione. Sul ruolo del servizio sociale nell'esecuzione penale per adulti, v. G. Boeddu, *Il servizio sociale della giustizia per gli adulti. Dimensioni per il singolo, il gruppo e la comunità*, Carocci, Roma, 2018.

[6](#) D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che ha riscritto il capo III della l. 24 novembre 1981, n. 689 (artt. 53 ss.), introducendo semilibertà sostitutiva, detenzione domiciliare sostitutiva, lavoro di pubblica utilità sostitutivo e pena pecuniaria sostitutiva; cfr. inoltre art. 545-bis, comma 2, c.p.p. Sul ruolo dell'UEPE nell'acquisizione delle informazioni e nella predisposizione del programma di trattamento, v. Cass. pen., sez. II, sent. 20 maggio 2026, n. 18162.

[7](#) Corte cost., sent. n. 204/1974.

[8](#) Artt. 677-678 c.p.p. Sulla composizione del tribunale di sorveglianza, artt. 70 e 80 l. 26 luglio 1975, n. 354.

[9](#) Sul doppio mandato v. E. Neve, *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma, 2008; sulla logica sociale dell'aiuto come categoria fondativa della professione, F. Folgheraiter, *La logica sociale dell'aiuto*, Erickson, Trento, 2007.

[10](#) Cass. pen., sez. I, sent. 29 settembre 2015, n. 48678, Correnti, Rv. 265428-01; in senso conforme e con espresso richiamo al precedente, Cass. pen., sez. I, sent. 27 marzo 2025, n. 12236.

[11](#) D.A. Andrews, J. Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct*, 5ª ed., Anderson Publishing, New Providence (NJ), 2010. Per una lettura critica dell'uso degli strumenti attuariali cfr. K. Hannah-Moffat, *Actuarial Sentencing: An "Unsettled" Proposition*, in *Justice Quarterly*, vol. 30, n. 2, 2013, pp. 270-296.

[12](#) Sulla nozione tecnica di relazione sociale nel lessico disciplinare v. A. Campanini (a cura di), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, 2013, voce "Relazione sociale".

[13](#) Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali, Codice deontologico dell'assistente sociale, approvato il 21 febbraio 2020, in vigore dal 1° giugno 2020 e aggiornato con delibera CNOAS n. 164 dell'8 settembre 2023; cfr. in particolare artt. 29-38 in tema di trasparenza, condivisione del percorso professionale, riservatezza e segreto professionale.

[14](#) M. Magatti, C. Giaccardi, *Generativi di tutto il mondo unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, Milano, 2014.

[15](#) Cass. pen., sez. I, sent. 18 luglio 2024, n. 29244, secondo cui, ai fini della concessione di una misura alternativa, non è sufficiente la mera assenza di elementi negativi, ma occorrono elementi positivi idonei a sostenere una prognosi favorevole e la prevenzione del pericolo di recidiva.

[16](#) Cass. pen., sez. I, sent. 29 settembre 2015, n. 48678, Correnti, Rv. 265428-01; Cass. pen., sez. I, sent. n. 20040/2024, Lo Coco, Rv. 286402-01; Cass. pen., sez. I, sent. 27 marzo 2025, n. 12236.

[17](#) Cass. pen., sez. I, n. 31823/2026, sulla necessità di una valutazione attuale della pericolosità e di un quadro informativo adeguato; Cass. pen., sez. I, n. 31743/2026, sulla natura non vincolante ma qualificata delle relazioni degli organi di osservazione e sulla gradualità trattamentale. Le decisioni, di recentissima pubblicazione, sono richiamate senza indicazione del numero Rv., non verificato in repertorio ufficiale alla data di chiusura del contributo.

[18](#) Ministero della Giustizia, Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2023-2025, § 2.2.5.2, Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, obiettivo 3, che individua un "*inevitabile e significativo ampliamento*" delle attività istituzionali degli UEPE conseguente al d.lgs. 150/2022; per la programmazione vigente, v. Ministero della Giustizia, PIAO 2026-2028, adottato con d.m. 30 gennaio 2026 e registrato alla Corte dei conti il 23 febbraio 2026, n. 509, con allegato Piano triennale dei fabbisogni di personale.

[19](#) Cfr., con i limiti propri delle fonti giornalistiche e sindacali ma quali indicatori significativi della situazione sul campo, Ordine degli Assistenti Sociali del Veneto, comunicato "*UEPE, l'Ordine degli Assistenti Sociali del Veneto aderisce alla protesta indetta dai sindacati: 'carenze d'organico, situazione insostenibile'*", che riferisce, per l'UEPE di Padova, 2.504 soggetti in carico al 31 maggio 2023 a fronte di 12 assistenti sociali in servizio; "*L'urlo degli assistenti sociali: 'Noi, in 39 per 7.000 casi'*", Il Giorno, 16 marzo 2024, sull'UEPE di Milano (organico previsto di 79 unità, 39 effettivamente in servizio).

[20](#) R. Andrenacci, A. Zaccagnino (a cura di), *La Carta della Qualità degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Lazio. Atti del convegno del 12 marzo 2009*, Carocci, Roma, 2010, cui si deve un primo tentativo di codificazione territoriale di standard di qualità per l'attività degli UEPE.

Bibliografia essenziale

Andrenacci Rita, Zaccagnino Angelo (a cura di), *La Carta della Qualità degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna del Lazio. Atti del convegno del 12 marzo 2009*, Carocci, Roma, 2010.

Andrews D.A., Bonta James, *The Psychology of Criminal Conduct*, 5ª ed., Anderson Publishing, New Providence (NJ), 2010.

Banks Sarah, *Ethics and Values in Social Work*, 4ª ed., Palgrave Macmillan, London, 2012.

Boeddu Giuseppina, *Il servizio sociale della giustizia per gli adulti. Dimensioni per il singolo, il gruppo e la comunità*, Carocci, Roma, 2018.

Campanini Annamaria (a cura di), *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, 2013.

Della Casa Franco, Giostra Glauco (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, 4ª ed., Giappichelli, Torino, 2025.

Della Casa Franco, Giostra Glauco (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 6ª ed., Cedam, Padova, 2019.

Fiorentin Fabio, Siracusano Fabrizio (a cura di), *L'esecuzione penale. Ordinamento penitenziario e leggi complementari*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.

Folgheraiter Fabio, *La logica sociale dell'aiuto*, Erickson, Trento, 2007.

Gatta Gian Luigi, *Il giudice di cognizione torna ad essere giudice della pena: una prima condanna alla detenzione domiciliare sostitutiva*, in *Sistema Penale*, 1/2023, pp. 71-73.

Hannah-Moffat Kelly, *Actuarial Sentencing: An "Unsettled" Proposition*, in *Justice Quarterly*, vol. 30, n. 2, 2013, pp. 270-296.

Magatti Mauro, Giaccardi Chiara, *Generativi di tutto il mondo unitevi! Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, Milano, 2014.

Neve Elisabetta, *Il servizio sociale. Fondamenti e cultura di una professione*, Carocci, Roma, 2008.

Trotter Chris, *Working with Involuntary Clients. A Guide to Practice*, 3^a ed., Routledge, London, 2015.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22274782> · ARK: <ark:/56778/10825>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

Chi attribuisce il significato giuridico dello spazio pubblico? Il rapporto tra istituzioni e collettività

Paola Calvano · © 08-09-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.22275010>

ARK [ark:/56778/10835](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63864-p0011-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: amministrazione condivisa; beni comuni urbani; funzione sociale; public space; social function; spazio pubblico; stabilizzazione giuridica; sussidiarietà orizzontale; usi civici e collettivi urbani

How to cite this article / Come citare questo articolo

Calvano, P. (2026). *Chi attribuisce il significato giuridico dello spazio pubblico? Rapporto tra istituzioni e collettività*. *Aequitas Magazine*, 9, 40-52.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22275010>

ABSTRACT (EN) *This article examines who assigns legal meaning to public space when collective practices of reuse, care and self-government precede administrative intervention. Through a comparative analysis of the Asilo Filangieri, Teatro Valle, the former Colorificio Toscano, the Bologna model and Spin Time Labs, the study distinguishes different patterns of interaction between civic initiative, legal title, the principle of legality and institutional recognition. Case law on civic uses and collective domains is employed at a systemic level, without equating those legal institutions with urban civic and collective uses. The article develops the concept of the “social pre-formation of the public function”: a community may make a social function of space emerge before formal recognition, but full legal effectiveness still requires institutional mediation. Administrative recognition therefore performs neither a purely constitutive nor a merely declaratory role; rather, it integrates and legally stabilizes a socially pre-formed function.*

ABSTRACT (IT) *Il contributo indaga chi attribuisca significato giuridico allo spazio pubblico quando pratiche collettive di riuso, cura e autogoverno precedono l'intervento dell'amministrazione. Attraverso un confronto tra l'Asilo Filangieri, il Teatro Valle, l'ex Colorificio Toscano, il modello bolognese e Spin Time Labs, l'analisi distingue differenti forme di relazione tra iniziativa civica, titolo di godimento, principio di legalità e riconoscimento istituzionale. La giurisprudenza sugli usi civici e sui domini collettivi è utilizzata in chiave sistematica, senza assimilare tali istituti agli usi civici e collettivi urbani. Il contributo propone la categoria della “pre-formazione sociale della funzione pubblica”: la collettività può far emergere una funzione sociale dello spazio, ma la piena efficacia giuridica richiede una mediazione istituzionale. Il riconoscimento amministrativo assume così una funzione non meramente costitutiva né puramente dichiarativa, bensì di integrazione e stabilizzazione giuridica della realtà sociale.*

SOMMARIO: Premessa - 1. I beni comuni - 2. Il caso dell'Asilo Filangieri: dalla pratica sociale al riconoscimento giuridico - 3. Dall'Asilo ai “sette spazi”: la Deliberazione n. 446/2016 - 4. Il problema della legalità - 5. Il Teatro Valle Occupato: conflitto tra legalità e legittimazione sociale - 6. Tra precarietà e cooperazione istituzionalizzata: l'ex Colorificio di Pisa e il modello bolognese - 7. Il caso Spin Time Labs - 8. La giurisprudenza tra domini collettivi, funzione sociale e spazio pubblico - 9. Rilettura critica: verso una teoria della “pre-formazione sociale della funzione pubblica” - 10. Il riconoscimento della trasformazione dello spazio: costitutivo, dichiarativo o stabilizzatore?

Premessa

La domanda centrale del presente articolo può essere formulata nei seguenti termini: chi attribuisce significato giuridico allo spazio pubblico?

La risposta tradizionale del diritto amministrativo è apparentemente semplice. Lo spazio pubblico acquista una determinata destinazione mediante l'esercizio del potere amministrativo: è l'amministrazione che, attraverso atti normativi, strumenti di pianificazione urbanistica, provvedimenti concessori e atti di gestione del patrimonio pubblico, individua e disciplina la funzione del bene. Secondo questa impostazione, la collettività è destinataria della disciplina giuridica, ma non partecipa alla sua produzione.

Negli ultimi anni numerose esperienze urbane hanno, tuttavia, incrinato tale paradigma. In diverse città italiane comunità di cittadini hanno riattivato immobili inutilizzati, attribuendo loro una funzione culturale, educativa, abitativa o sociale; in alcuni casi il riconoscimento formale dell'amministrazione è intervenuto solo in un momento successivo. La successione temporale è giuridicamente rilevante: la trasformazione sociale dello spazio può precedere l'atto pubblico che la riconosce e la disciplina.

La questione diventa allora se tale riconoscimento abbia natura costitutiva, perché crea una situazione giuridica nuova, oppure dichiarativa, perché prende atto di una funzione collettiva già consolidata. L'ipotesi sviluppata in questo contributo è che la dicotomia non esaurisca il fenomeno: l'intervento istituzionale può svolgere una funzione di stabilizzazione giuridica di una funzione socialmente pre-formata.

Il contributo adotta un metodo essenzialmente giuridico-comparativo tra casi urbani italiani. L'Asilo Filangieri, il Teatro Valle, l'ex Colorificio Toscano, il modello bolognese e Spin Time Labs sono utilizzati non come esperienze sovrapponibili, ma come figure differenti del rapporto tra prassi collettive, titolo di godimento, amministrazione e principio di legalità. La giurisprudenza sugli usi civici e sui domini collettivi sarà richiamata, invece, su un piano sistematico: tali istituti non coincidono con gli "usi civici e collettivi urbani", ma offrono indicazioni sulla rilevanza della funzione collettiva e sulla necessità di una mediazione formale dell'ordinamento.

Nel dibattito urbanistico si è parlato di "spazio (al) pubblico" per richiamare il valore politico dell'urbanistica come disciplina della trasformazione orientata all'interesse generale e all'apertura dello spazio alla collettività.¹

In una prospettiva contigua, l'architettura può essere letta come uno degli strumenti attraverso i quali diritti, inclusione e qualità della vita assumono una forma spaziale concreta. Il progetto non è neutrale: può ampliare o restringere le condizioni di accesso, uso e condivisione, incidendo sulle dinamiche di equità e partecipazione.²

La dimensione spaziale è centrale anche nella riflessione di Saskia Sassen sulla città globale. La città, proprio perché sistema complesso e incompiuto, può rendere visibili soggetti e pratiche che nello spazio politico nazionale restano marginali; in questa prospettiva, "la città è uno dei pochi posti in cui chi non ha il potere può fare la storia".³ Il punto non consiste nell'attribuire automaticamente valore giuridico alle pratiche informali, ma nel riconoscere che lo spazio urbano è un luogo privilegiato di emersione di domande sociali e di capacità collettive che possono successivamente interagire con le istituzioni.⁴

1. I beni comuni

Una delle più influenti definizioni giuridiche dei beni comuni nel dibattito italiano è collegata ai lavori della Commissione Rodotà. Nella proposta elaborata dalla Commissione, il dato decisivo non è la sola appartenenza pubblica o privata, ma la funzionalità del bene all'esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona, con una tutela proiettata anche verso le generazioni future.⁵⁶

In questa prospettiva, la categoria dei beni comuni sposta l'attenzione dalla titolarità alla funzione. Il bene viene considerato in relazione alla comunità che ne fruisce, ai diritti che attraverso di esso possono essere esercitati e alle modalità di gestione capaci di preservarne l'accessibilità. Ciò non significa, tuttavia, che ogni uso collettivo di fatto produca una nuova categoria proprietaria o un titolo giuridico autonomo.

La giurisprudenza ha contribuito a tale spostamento di prospettiva. Le Sezioni Unite, con la sentenza n. 3665 del 2011, hanno valorizzato la destinazione del bene alla realizzazione di interessi collettivi e dello Stato sociale, affermando che la qualificazione pubblicistica non può essere letta esclusivamente attraverso le tradizionali categorie dominicali.⁷

L'esperienza dell'Asilo Filangieri costituisce, nel quadro qui considerato, il caso più significativo di passaggio da una pratica sociale di riuso a una forma di riconoscimento amministrativo. Spin Time Labs rappresenta invece, come si vedrà,

un caso-limite nel quale la forte rilevanza sociale dell'esperienza non ha cancellato il problema del titolo giuridico sull'immobile.

2. Il caso dell'Asilo Filangieri: dalla pratica sociale al riconoscimento giuridico

L'ex Asilo Filangieri, edificio monumentale di proprietà del Comune di Napoli, era stato destinato a iniziative collegate al Forum Universale delle Culture e, conclusa quella fase, risultava sostanzialmente inutilizzato.

Nel marzo 2012 un gruppo di lavoratrici e lavoratori dello spettacolo, della cultura e delle arti occupò l'edificio, avviando una gestione aperta e partecipata. La pratica non era orientata all'appropriazione esclusiva dello spazio, ma alla sua fruizione collettiva attraverso assemblee pubbliche, programmazione condivisa delle attività e criteri di accesso non discriminatori. La comunità elaborò progressivamente regole di funzionamento, responsabilità condivise e un modello di autogoverno.

La reazione del Comune di Napoli non si esaurì negli strumenti repressivi normalmente connessi all'occupazione senza titolo. Con la Deliberazione della Giunta comunale n. 400 del 25 maggio 2012 l'immobile fu destinato a luogo di utilizzo complesso in ambito culturale, nell'ambito di una sperimentazione connessa alla cultura come bene comune e alla partecipazione civica.⁸

Il percorso proseguì con la Deliberazione della Giunta comunale n. 893 del 29 dicembre 2015, mediante la quale il Comune recepì la Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano elaborata dalla comunità. La Dichiarazione disciplinava accesso, processi decisionali, responsabilità, gestione e principi di inclusione.⁹

L'aspetto di maggiore interesse giuridico risiede nella tecnica utilizzata: l'amministrazione non ha semplicemente imposto dall'alto un regolamento di gestione, ma ha attribuito rilevanza amministrativa a regole maturate attraverso una pratica collettiva. Ciò non equivale a riconoscere alla comunità un potere generale di produrre diritto; mostra, piuttosto, che l'attività amministrativa può assumere una funzione ricognitiva e integrativa rispetto a una realtà sociale preesistente, pur restando indispensabile per la produzione di effetti giuridici nei rapporti con l'ente e con i terzi.

3. Dall'Asilo ai “sette spazi”: la Deliberazione n. 446/2016

L'esperienza dell'Asilo non rimase isolata. Con la Deliberazione n. 446 del 1° giugno 2016 il Comune di Napoli estese il modello ad altri immobili cittadini, riconoscendo il valore di esperienze di autogoverno già esistenti e qualificando tali luoghi come spazi di uso civico e collettivo urbano.¹⁰

L'ordine cronologico assume qui un preciso significato teorico:

1. la comunità riattiva o recupera materialmente il bene;
2. si consolidano pratiche di uso e di autogoverno;
3. viene elaborata una disciplina condivisa;
4. solo successivamente interviene l'amministrazione, che valuta, riconosce e inserisce tali pratiche nel quadro dell'ordinamento.

La sequenza non dimostra che la funzione sociale sia già, prima dell'atto, pienamente giuridica e opponibile. Dimostra però che l'atto amministrativo può intervenire su una funzione già socialmente riconoscibile, anziché crearla integralmente ex nihilo. È in questo scarto tra preesistenza sociale ed efficacia giuridica che emerge il problema della natura del riconoscimento.

4. Il problema della legalità

L'esperienza napoletana ha suscitato un dibattito che investe il principio di legalità, la gestione del patrimonio pubblico, l'imparzialità amministrativa e la posizione dei terzi. Una parte della dottrina ha criticato la categoria dei beni comuni o ne ha sottolineato i rischi di indeterminazione, soprattutto quando essa viene utilizzata per mettere in tensione le categorie proprietarie e le procedure tipiche dell'azione amministrativa.¹¹

Un diverso filone dottrinale, con impostazioni non coincidenti, ha invece sviluppato le potenzialità della sussidiarietà orizzontale, della funzione sociale dei beni pubblici e delle forme di autogoverno civico. In questo quadro assumono rilievo, tra gli altri, gli studi di Gregorio Arena,¹² Alberto Lucarelli,¹³ Ugo Mattei,¹⁴ Giuseppe Micciarelli¹⁵ e Vincenzo Cerulli Irelli.¹⁶

Il principio di sussidiarietà orizzontale non implica che l'amministrazione rinunci alle proprie responsabilità. Esso consente, piuttosto, di leggere l'interesse generale come terreno nel quale l'iniziativa civica può essere favorita, organizzata e sottoposta a garanzie pubbliche. In questa prospettiva, l'atto amministrativo non abdica al principio di legalità: ne costituisce il passaggio mediante il quale la pratica collettiva viene selezionata, resa trasparente e coordinata con gli altri interessi giuridicamente rilevanti.

L'esperienza napoletana mostra così un modello nel quale la comunità genera una pratica stabile e costruisce regole condivise, mentre l'amministrazione interviene successivamente per riconoscerla entro l'ordinamento. Tale modello va distinto dall'amministrazione condivisa bolognese, nella quale la cooperazione è predisposta ex ante da una cornice regolamentare generale.

La differenza può essere sintetizzata come segue:

Bologna 2014

Regolamento comunale generale
Iniziativa civica entro una cornice predisposta dall'amministrazione
Patto di collaborazione
Amministrazione condivisa
Beni comuni urbani come oggetto della collaborazione
Attuazione ex ante dell'art. 118, co. 4, Cost.

Napoli

Delibere e dichiarazioni d'uso riferite a pratiche già emerse
Centralità della comunità che ha sviluppato una pratica d'uso
Uso civico e collettivo urbano
Gestione civica diretta e successivo riconoscimento
Beni pubblici utilizzati e riconosciuti in funzione comune
Riconoscimento ex post, costituzionalmente orientato, di pratiche collettive

Bologna e Napoli non devono quindi essere presentate come esperienze identiche. Bologna costruisce principalmente un modello generale e procedimentalizzato di amministrazione condivisa; Napoli affronta, in forma più radicale, il problema della gestione diretta da parte di comunità di spazi appartenenti al patrimonio pubblico.

Per Micciarelli la dichiarazione d'uso non è un semplice documento descrittivo: la sua formalizzazione richiede un processo di autoriflessione giuridica e politica, nel quale l'amministrazione è chiamata ad accompagnare l'emersione istituzionale della cittadinanza attiva.¹⁷ Lucarelli, pur criticando una lettura esclusivamente dominicale dei beni pubblici, sottolinea d'altra parte l'esigenza di mantenere la costruzione dei beni comuni entro una cornice costituzionale e istituzionale, evitando che la sola prassi sociale sia assunta come fonte autosufficiente di una nuova disciplina giuridica.¹⁸

5. Il Teatro Valle Occupato: conflitto tra legalità e legittimazione sociale

Il Teatro Valle rappresenta un caso diverso. Dopo la soppressione dell'Ente Teatrale Italiano, un gruppo di lavoratori dello spettacolo e attivisti occupò il teatro nel giugno 2011, sviluppando un progetto di gestione culturale fondato sul lessico dei beni comuni e su forme di decisione partecipata.¹⁹

A differenza dell'Asilo Filangieri, l'esperienza non si stabilizzò attraverso un riconoscimento amministrativo analogo a quello napoletano. Il caso rende quindi più evidente la frizione tra legittimazione sociale, funzione culturale e titolo giuridico sull'immobile. La presenza di una comunità organizzata e di pratiche di fruizione collettiva può produrre

rilevanza sociale e politica, ma non determina automaticamente la trasformazione dello statuto giuridico del bene.

Sotto questo profilo il Teatro Valle costituisce un limite utile alla tesi della “produzione sociale del diritto”. La sociologia giuridica, da Ehrlich in poi, ha mostrato che le regole effettivamente osservate nei gruppi sociali possono costituire “diritto vivente”;²⁰ la teoria istituzionale di Santi Romano ha a sua volta evidenziato il pluralismo degli ordinamenti.²¹ Tuttavia, il riconoscimento della capacità normativa dei gruppi non consente, nel diritto amministrativo positivo, di eludere i regimi formali della proprietà pubblica o privata e le competenze attribuite alle amministrazioni.

6. Tra precarietà e cooperazione istituzionalizzata: l'ex Colorificio di Pisa e il modello bolognese

L'ex Colorificio Toscano di Pisa mostra un ulteriore modello. Lo spazio industriale dismesso fu riattivato nel 2012 da collettivi e associazioni per attività culturali e sociali. Anche in questo caso si svilupparono uso sociale continuativo, regole interne e una funzione collettiva di fatto; a differenza dell'esperienza napoletana, tuttavia, non si consolidò un riconoscimento amministrativo stabile e organico capace di trasformare quella funzione sociale in una situazione giuridicamente durevole.²²

Il caso rende evidente che la produzione sociale di una funzione non coincide con la sua stabilizzazione giuridica. In assenza di un titolo o di un procedimento amministrativo capace di comporre gli interessi in conflitto, la funzione collettiva resta esposta alla precarietà derivante dalla tutela proprietaria e dagli strumenti giudiziari di restituzione del bene.

Un punto di svolta, su un piano differente, è rappresentato dal Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani adottato dal Comune di Bologna nel 2014.²³

Qui non si tratta principalmente di riconoscere ex post una pratica spontanea, ma di predisporre ex ante un procedimento collaborativo. Il regolamento dà attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale e struttura la collaborazione attraverso atti non autoritativi e, soprattutto, mediante i patti di collaborazione, nei quali Comune e cittadini attivi definiscono interventi, responsabilità e modalità di cura o rigenerazione.

Il bene comune urbano, nel modello bolognese, non diventa una nuova categoria proprietaria. È piuttosto qualificato dalla funzione che cittadini e amministrazione riconoscono come funzionale al benessere individuale e collettivo e dalla conseguente condivisione di responsabilità. La giuridificazione avviene quindi attraverso il procedimento collaborativo e non mediante la sola consolidazione di una prassi di fatto.

L'analisi consente di distinguere quattro modelli, che è opportuno non sovrapporre:

- A. modello conflittuale senza stabilizzazione: Teatro Valle, nel quale la legittimazione sociale non si traduce in un riconoscimento amministrativo stabile;
- B. modello di riuso sociale precario: ex Colorificio, nel quale la funzione collettiva si consolida sul piano fattuale ma resta priva di un assetto giuridico durevole;
- C. modello di riconoscimento amministrativo successivo: Asilo Filangieri e, più in generale, esperienza napoletana, nella quale la pratica sociale precede l'atto pubblico che la recepisce e la stabilizza;
- D. modello cooperativo istituzionalizzato: Bologna, nel quale la collaborazione è prevista ex ante e la funzione viene costruita entro un procedimento tipizzato.

Questa tassonomia consente di descrivere lo spazio pubblico non come il prodotto di un singolo atto, ma come l'esito possibile di una sequenza: riuso o iniziativa sociale; consolidamento della funzione collettiva; eventuale riconoscimento amministrativo; stabilizzazione normativa o giurisprudenziale. Il diritto, dunque, non precede necessariamente ogni

trasformazione sociale dello spazio, ma resta essenziale affinché quella trasformazione acquisti piena efficacia nell'ordinamento.

7. Il caso Spin Time Labs

Su un piano diverso, ma strettamente connesso, si colloca Spin Time Labs a Roma. L'immobile di via Santa Croce in Gerusalemme, già sede dell'INPDAP e poi inserito in processi di dismissione immobiliare, fu occupato il 12 ottobre 2013 dal movimento Action per il diritto all'abitazione.

L'occupazione nacque come risposta all'emergenza abitativa, ma nel tempo l'edificio assunse una dimensione ulteriore: oltre agli alloggi, ospitò attività culturali, artistiche, formative e sociali, servizi e spazi aperti anche al quartiere. La letteratura ha letto l'esperienza come un caso di recupero e conversione di un edificio occupato e come laboratorio di rigenerazione urbana dal basso.²⁴

Spin Time presenta tuttavia una differenza decisiva rispetto al modello bolognese: la pratica sociale precede qualsiasi cornice amministrativa di collaborazione e nasce da un'occupazione priva di titolo. La trasformazione dello spazio in un luogo dotato di funzioni abitative, culturali e sociali non cancella il problema originario della legittimità del godimento dell'immobile.

L'esperienza è stata descritta anche attraverso la nozione di “stable precarity”, per indicare una condizione originariamente precaria che si consolida nel tempo grazie all'organizzazione collettiva e all'apertura dello spazio a funzioni di rigenerazione urbana e uso pubblico.²⁵ Proprio questa nozione rende evidente la distinzione fra stabilità sociale e stabilità giuridica: la prima può durare nel tempo senza trasformarsi automaticamente nella seconda.

La vicenda giudiziaria ha reso tale distinzione ancora più netta. Con decisione del 18 dicembre 2025 il Tribunale civile di Roma ha condannato il Ministero dell'Interno a risarcire InvestiRE SGR, gestore del Fondo Immobili Pubblici, per oltre 21 milioni di euro, collegando la responsabilità alla mancata tempestiva esecuzione del sequestro preventivo dell'immobile.²⁶ Il dato rilevante per questa analisi non è l'importo in sé, ma il principio: la permanenza nel tempo di una pratica socialmente organizzata non neutralizza gli obblighi derivanti dalla tutela proprietaria e dall'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Gli sviluppi del 2026 rafforzano ulteriormente il carattere paradigmatico del caso. A seguito dell'incendio verificatosi nella notte tra il 29 e il 30 luglio 2026 l'edificio è stato evacuato e posto sotto sequestro, senza consentire il rientro degli occupanti; entro la fine di agosto erano state reperite sistemazioni temporanee per i nuclei familiari, mentre restava aperto il confronto istituzionale sul futuro dell'immobile e sulla possibile salvaguardia dell'esperienza sociale sviluppatasi al suo interno.²⁷

Spin Time costituisce quindi un caso-limite rispetto al paradigma dei beni comuni urbani. Dimostra che una comunità può produrre nel tempo una funzione sociale riconoscibile e persino un patrimonio relazionale di forte rilievo pubblico, senza che ciò determini automaticamente un titolo di godimento o una trasformazione dello statuto proprietario. La rilevanza sociale della pratica e la sua legittimità giuridica rimangono piani distinti, che possono essere ricomposti soltanto attraverso una mediazione istituzionale conforme alla legge.

8. La giurisprudenza tra domini collettivi, funzione sociale e spazio pubblico

Prima di utilizzare la giurisprudenza in materia di usi civici è necessaria una precisazione metodologica. Gli usi civici e i domini collettivi disciplinati dalla legge n. 1766 del 1927 e dalla legge n. 168 del 2017 sono istituti positivi, storicamente radicati e caratterizzati da specifici diritti reali o forme di proprietà collettiva. Non coincidono con gli “usi civici e collettivi urbani” elaborati nell'esperienza napoletana. Le relative pronunce, pertanto, non possono essere invocate come fondamento diretto della legittimità delle occupazioni o dei commoning urbani; possono però offrire principi sistematici

sulla rilevanza della destinazione collettiva e sulla necessità di procedure formali per modificare il regime dei beni.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza 10 maggio 2023, n. 12570, hanno ribadito che i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere posti nel nulla per il solo effetto di un decreto di espropriazione per pubblica utilità: la loro particolare protezione richiede un formale mutamento del regime del bene secondo le procedure previste dalla legge.²⁸

La decisione si colloca nel quadro normativo della legge n. 168 del 2017, che riconosce i domini collettivi come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie e ne valorizza autonomia, perpetuità del vincolo e funzione di salvaguardia ambientale e paesaggistica.²⁹

Il principio che interessa ai fini di questo studio è circoscritto: una funzione collettiva giuridicamente riconosciuta non può essere cancellata o trasformata mediante meri comportamenti di fatto o atti impliciti. Occorre una mediazione formale dell'ordinamento. Ciò non dimostra che la prassi urbana possa creare da sola un diritto collettivo; mostra, al contrario, quanto il diritto positivo attribuisca rilievo alla formalizzazione del vincolo e della destinazione.

Analogo rigore emerge da Consiglio di Stato, Sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1800. La decisione, relativa a terre civiche, considera eccezionale la legittimazione dell'occupante abusivo e valorizza la reintegrazione come strumento ordinario di conservazione del patrimonio civico.³⁰ Anche questo precedente non riguarda gli spazi urbani autogestiti, ma conferma un dato utile per l'analisi: la dimensione collettiva del bene è tutelata attraverso categorie e procedimenti tipizzati e non mediante la semplice consolidazione del fatto.

La giurisprudenza costituzionale consente di precisare ulteriormente il quadro. La sentenza n. 228 del 2021 colloca i domini collettivi entro una prospettiva nella quale proprietà collettiva, tutela paesaggistica e tutela ambientale risultano strettamente connesse.³¹ La sentenza n. 236 del 2022 ribadisce la consolidata valenza ambientale e paesaggistica dei beni gravati da usi civici.³² La sentenza n. 119 del 2023 chiarisce, per altro verso, che la tutela della funzione collettiva non richiede necessariamente l'immobilizzazione della proprietà privata: dichiarando illegittimo il regime di inalienabilità delle terre private gravate da usi civici non ancora liquidati, la Corte ha valorizzato la permanenza e l'opponibilità del diritto collettivo e del vincolo paesaggistico anche in caso di circolazione del bene.³³

Particolarmente significativa è la sentenza n. 152 del 2024, nella quale la Corte, nel quadro della legge n. 168 del 2017, valorizza il nesso tra proprietà collettiva, tutela dell'ambiente e responsabilizzazione delle comunità, richiamando anche la sussidiarietà orizzontale.³⁴ Il dato sistematico è rilevante: l'ordinamento costituzionale non riduce ogni forma di rapporto con il bene allo schema della proprietà individuale o statale; riconosce anche situazioni collettive, purché giuridicamente strutturate e compatibili con il complessivo sistema delle fonti e delle competenze.

Mettendo in relazione Cassazione, Consiglio di Stato e Corte costituzionale emergono dunque tre indicazioni convergenti:

1. la funzione e la destinazione collettiva possono assumere rilevanza nella qualificazione giuridica del bene;
2. la modificazione del regime del bene richiede una base normativa e procedimenti formali, non essendo sufficiente il mero fatto;
3. la dimensione collettiva può essere costituzionalmente rilevante, soprattutto quando si collega alla tutela ambientale, paesaggistica, sociale e intergenerazionale.

Nessuna di queste pronunce, tuttavia, afferma che una collettività possa, attraverso la sola prassi di occupazione o di uso, modificare direttamente lo statuto giuridico di uno spazio urbano. Il loro impiego nel presente contributo è quindi sistematico e comparativo, non analogico in senso tecnico né tantomeno volto a equiparare usi civici tradizionali e usi

civici urbani.

9. Rilettura critica: verso una teoria della “pre-formazione sociale della funzione pubblica”

Le esperienze dell'Asilo Filangieri, del Teatro Valle, dell'ex Colorificio e di Spin Time non trovano un fondamento immediato nella disciplina dei domini collettivi. Possono, però, essere lette attraverso una categoria più ampia: la pre-formazione sociale della funzione pubblica dello spazio.

Con questa espressione non si intende affermare che la collettività crei direttamente una situazione giuridica opponibile. Si intende descrivere un fenomeno precedente alla giuridificazione: una comunità, attraverso pratiche durevoli, accessibili e orientate a interessi condivisi, può far emergere una funzione sociale del bene che l'amministrazione non crea necessariamente da zero, ma può successivamente riconoscere, selezionare e disciplinare.

La sequenza può essere articolata su tre livelli:

1. produzione sociale della funzione: la prassi collettiva attribuisce allo spazio un uso riconoscibile e relativamente stabile;
2. riconoscimento amministrativo: l'ordinamento pubblico verifica la compatibilità della pratica con legalità, imparzialità, tutela del patrimonio e interessi dei terzi e, ove possibile, la traduce in atti, regolamenti o patti;
3. consolidamento giuridico: norme e giurisprudenza delimitano effetti, garanzie e condizioni della nuova configurazione.

La nozione di pre-formazione consente di evitare due estremi. Da un lato, impedisce di ridurre la comunità a mero destinatario passivo dell'azione amministrativa; dall'altro, evita di trasformare ogni pratica sociale consolidata in una fonte autonoma capace di derogare al principio di legalità. La funzione può emergere dal basso, ma diventa pienamente giuridica solo mediante le forme previste dall'ordinamento.

10. Il riconoscimento della trasformazione dello spazio: costitutivo, dichiarativo o stabilizzatore?

Nel diritto pubblico contemporaneo emerge così una tensione strutturale: da un lato, il principio di legalità e la competenza amministrativa a determinare il regime dei beni pubblici; dall'altro, pratiche collettive capaci di attribuire allo spazio una funzione sociale prima dell'intervento istituzionale.

Secondo una ricostruzione strettamente costitutiva, la funzione giuridicamente rilevante del bene pubblico deriva dall'atto dell'amministrazione: senza concessione, delibera, regolamento o altro titolo previsto dall'ordinamento, la collettività può esercitare una libertà di fatto ma non produrre effetti opponibili. Questa impostazione coglie correttamente la necessità della legalità formale, ma descrive in modo incompleto i casi nei quali l'amministrazione interviene su pratiche sociali già mature.

Una ricostruzione puramente dichiarativa, al contrario, valorizza la capacità della comunità di far emergere la funzione sociale e considera l'atto pubblico come presa d'atto di una realtà preesistente. Questa prospettiva coglie il momento genetico del fenomeno, ma incontra un limite: la prassi, da sola, non è sufficiente a produrre tutti gli effetti giuridici necessari nei confronti dell'amministrazione, del proprietario e dei terzi.

La categoria della stabilizzazione giuridica consente di superare la dicotomia. L'amministrazione non crea necessariamente ex nihilo la funzione sociale dello spazio, perché questa può essere già riconoscibile nella prassi; ma non si limita neppure a registrarla passivamente. Attraverso il procedimento pubblico essa verifica la compatibilità della pratica con l'ordinamento, ne definisce i limiti, attribuisce effetti, garantisce accessibilità e imparzialità e compone gli interessi concorrenti.

Questo schema può trovare un fondamento sistematico negli artt. 2,³⁵ 9,³⁶ 42³⁷ e 118, quarto comma, Cost.³⁸ Tali disposizioni non istituiscono una generale categoria costituzionale dei “beni comuni urbani”, ma consentono di collocare il fenomeno entro un quadro di diritti della persona nelle formazioni sociali, tutela ambientale e intergenerazionale, funzione sociale della proprietà e sussidiarietà orizzontale.

Ne deriva che lo spazio pubblico non è un oggetto giuridicamente neutro. La sua funzione può emergere anche da pratiche collettive, ma necessita di una mediazione istituzionale per acquisire stabilità, opponibilità e garanzie. La legalità non viene sostituita dalla legittimazione sociale; diviene il dispositivo attraverso il quale la rilevanza sociale può essere tradotta in una forma giuridica controllabile e responsabile.

E allora, chi attribuisce il significato giuridico allo spazio pubblico? La risposta non è univoca. La collettività può contribuire a produrre e rendere visibile la funzione sociale dello spazio; l'amministrazione può riconoscerla, selezionarla e stabilizzarla; la giurisprudenza può chiarirne limiti e condizioni. Il significato giuridico nasce così da una co-produzione asimmetrica: la società può pre-formare la funzione, ma è l'ordinamento, attraverso le sue istituzioni e procedure, a conferirle piena consistenza giuridica.

Il riconoscimento delle trasformazioni dello spazio pubblico non è, pertanto, necessariamente soltanto costitutivo o soltanto dichiarativo. Nei casi di effettiva interazione tra pratiche civiche e istituzioni esso può essere descritto più precisamente come un atto di integrazione e stabilizzazione: non crea dal nulla la funzione sociale, ma la sottopone alla legalità, la rende giuridicamente intelligibile e ne determina gli effetti. È in questo spazio intermedio che può essere collocata una teoria della pre-formazione sociale della funzione pubblica.

¹ C. Giaimo, *Spazio (al) pubblico*, in *Urbanistica Informazioni*, n. 321, 2025, pp. 5-6, DOI 10.62661/ui321-2025-005.

² G. Salimei, *Libertà delle città. Spazio, diritti e architettura nella costruzione del bene comune*, in *Liberi tutti. O siamo tutti liberi o nessuno è libero*, 2025, pp. 222-224.

³ S. Sassen, intervento a Domusforum 2018, *Il futuro delle città*, 12 ottobre 2018. La formulazione "*La città è uno dei pochi posti in cui chi non ha il potere può fare la storia*" è riportata nella documentazione dell'incontro.

⁴ S. Sassen, *A mano disarmata nelle metropoli*, in *Il Manifesto*, 29 gennaio 2005; il testo è stato successivamente ripreso in raccolte dedicate alle trasformazioni della città globale.

⁵ S. Rodotà, *Beni comuni e categorie giuridiche: una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, n. 5/2011, pp. 237-247, DOI 10.3280/QG2011-005017.

⁶ Commissione sui beni pubblici presieduta da Stefano Rodotà, istituita presso il Ministero della Giustizia nel 2007: Relazione e proposta di articolato per la modifica della disciplina codicistica dei beni pubblici.

⁷ Cass., Sez. Un. civ., 14 febbraio 2011, n. 3665, sulla rilevanza della funzione collettiva del bene e sul superamento di una lettura esclusivamente dominicale della proprietà pubblica.

⁸ Comune di Napoli, Deliberazione della Giunta comunale n. 400 del 25 maggio 2012, relativa alla destinazione dell'ex Asilo Filangieri a luogo di utilizzo complesso in ambito culturale e alla sperimentazione di forme partecipative connesse alla cultura come bene comune.

- [9](#) Comune di Napoli, Deliberazione della Giunta comunale n. 893 del 29 dicembre 2015, con recepimento della Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano dell'ex Asilo Filangieri.
- [10](#) Comune di Napoli, Deliberazione della Giunta comunale n. 446 del 1° giugno 2016, sul riconoscimento di esperienze di uso civico e collettivo urbano in ulteriori immobili cittadini.
- [11](#) E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Roma-Bari, 2013; G. Azzariti, *I beni comuni nella prospettiva giuridica*, in G. Piacentini (a cura di), *Beni comuni e pace giusta*, 2012, pp. 175 ss.
- [12](#) G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, nn. 117-118, pp. 29-65.
- [13](#) A. Lucarelli, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Espaço Jurídico Journal of Law*, vol. 12, n. 2, 2011, pp. 11-20. Il contributo insiste sulla necessità di mantenere la tutela dei beni comuni entro un quadro politico-istituzionale capace di fissare principi e regole.
- [14](#) U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- [15](#) G. Micciarelli, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Munus*, n. 1/2017, pp. 135-162.
- [16](#) V. Cerulli Irelli, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, pp. 529-534.
- [17](#) G. Micciarelli, *Introduzione all'uso civico e collettivo urbano. La gestione diretta dei beni comuni urbani a Napoli*, in *Munus*, n. 1/2017, pp. 135-162.
- [18](#) A. Lucarelli, *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale. Verso i beni comuni*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, pp. 483-492.
- [19](#) S. Bailey, M. E. Marcucci, *Legalizing the Occupation: The Teatro Valle as a Cultural Commons*, in *South Atlantic Quarterly*, vol. 112, n. 2, 2013, pp. 396-405, DOI 10.1215/00382876-2020271.
- [20](#) E. Ehrlich, *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, 1913; trad. it. e letteratura successiva sul concetto di "diritto vivente".
- [21](#) S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, 1918, quale riferimento classico della concezione istituzionale e pluralista dell'ordinamento.
- [22](#) M. Priarolo, *L'ex Colorificio un anno dopo*, in *il lavoro culturale*, 20 ottobre 2013; A. Cardoni, *Rebeldia: occupiamo per i Beni Comuni*, in *Vita*, 15 febbraio 2013. Le fonti ricostruiscono l'occupazione dell'ex Colorificio Toscano da parte del Municipio dei Beni Comuni, iniziata il 20 ottobre 2012, e il successivo conflitto con la proprietà; non si consolidò un riconoscimento amministrativo stabile analogo a quello napoletano.
- [23](#) Comune di Bologna, Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, approvato nel 2014. Il regolamento richiama gli artt. 118, ultimo comma, 114, comma 2, e 117, comma 6, Cost. e disciplina i patti di collaborazione.
- [24](#) M. G. Cianci, M. Molinari, *Anthropological Aspects and Spatial Dynamics in New Forms of Living. Recovery and Conversion of a Squatted Industrial Building: The Case Study of Spin Time Labs in Rome*, in *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, vol. 471, 2019, 092064, DOI 10.1088/1757-899X/471/9/092064.
- [25](#) C. Cacciotti, *When squatting becomes 'stable precarity'. The case of Santa Croce/Spin Time Labs*, Rome, in *Visual Ethnography*, vol. 9, n. 2, 2020.

[26](#) Tribunale di Roma, Sez. II civ., decisione del 18 dicembre 2025 (giudice Assunta Canonaco), nel giudizio promosso da InvestiRE SGR quale gestore del Fondo Immobili Pubblici: condanna del Ministero dell'Interno a oltre 21 milioni di euro per i danni collegati alla mancata tempestiva esecuzione del sequestro preventivo dell'immobile. La decisione è stata resa pubblica nel febbraio 2026.

[27](#) ANSA, *Incendio allo Spin Time, sequestro giudiziario dello stabile*, 30 luglio 2026; ANSA, *Spin Time, trovato alloggio per tutti i residenti ma il presidio continua*, 21 agosto 2026. Le fonti riferiscono dell'evacuazione e del sequestro dell'immobile dopo l'incendio e della successiva sistemazione temporanea di circa 127 nuclei familiari.

[28](#) Cass., Sez. Un. civ., 10 maggio 2023, n. 12570: i diritti di uso civico gravanti su beni collettivi non possono essere estinti per il solo effetto dell'espropriazione per pubblica utilità in assenza della previa e formale sdemanializzazione o del mutamento di destinazione secondo le procedure previste dalla legge.

[29](#) Legge 20 novembre 2017, n. 168, Norme in materia di domini collettivi, in particolare artt. 1-3.

[30](#) Cons. Stato, Sez. V, 23 febbraio 2024, n. 1800, in materia di usi civici e legittimazione di occupazioni su terre civiche: la legittimazione dell'occupante ha carattere eccezionale, mentre la reintegrazione risponde ordinariamente all'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio civico.

[31](#) Corte cost., sent. n. 228 del 2021: la disciplina dei domini collettivi e degli usi civici è letta anche alla luce della loro funzione ambientale e paesaggistica e della dimensione collettiva della proprietà.

[32](#) Corte cost., sent. n. 236 del 2022: la Corte ribadisce la consolidata valenza ambientale e paesaggistica dei beni gravati da usi civici e dei domini collettivi.

[33](#) Corte cost., sent. n. 119 del 2023: è costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost., l'art. 3, comma 3, della l. n. 168/2017 nella parte in cui assoggetta all'inalienabilità le terre di proprietà privata gravate da usi civici non ancora liquidati. La Corte rileva che la circolazione della proprietà non pregiudica il diritto collettivo, che resta opponibile erga omnes e segue il fondo insieme al vincolo paesaggistico.

[34](#) Corte cost., sent. n. 152 del 2024: nel quadro della l. n. 168/2017 la Corte valorizza il legame tra proprietà collettiva, tutela dell'ambiente e responsabilizzazione delle comunità, richiamando anche il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.

[35](#) Art. 2 Cost.: riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, anche nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e doveri inderogabili di solidarietà.

[36](#) Art. 9 Cost.: tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione; dopo la l. cost. n. 1/2022, tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

[37](#) Art. 42 Cost.: riconoscimento della proprietà pubblica e privata e previsione della funzione sociale della proprietà privata.

[38](#) Art. 118, quarto comma, Cost.: Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22275010> · ARK: <ark:/56778/10835>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

L'occupazione abusiva di immobili e la tutela del proprietario: dal deficit di effettività alla riforma del 2025

Eliana Castello · © 08-09-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.22274913>

ARK [ark:/56778/10837](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63864-p0011-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: art. 321-bis c.p.p.; art. 633 c.p.; art. 635-bis c.p.; domicilio; effective judicial protection; occupazione abusiva; proprietà privata; reintegrazione nel possesso; unlawful occupation

How to cite this article / Come citare questo articolo

Castello, E. (2026). *L'occupazione abusiva di immobili e la tutela del proprietario: dal deficit di effettività alla riforma*

ABSTRACT (EN) *The 2025 reform addresses a legal framework that, despite providing a range of civil and criminal remedies against unlawful occupation, displayed a persistent deficit in the effective and timely recovery of property. This article reconstructs the pre-existing framework, distinguishing possessory, proprietary and compensatory remedies, and examines the new offence under Article 634-bis of the Criminal Code and the repossession procedure under Article 321-bis of the Code of Criminal Procedure. The analysis argues that the reform does not establish a general criminal response to every form of possession without title; rather, it creates a qualified and selective offence designed to coexist with Articles 614 and 633 of the Criminal Code. The first Court of Cassation rulings issued in 2025-2026 support this systemic distinction and, on the procedural side, expose unresolved issues concerning safeguards for occupants and remedies available to the injured party. The reform strengthens the effective protection of property rights and the home, but does not eliminate the structural tensions between repossession, procedural guarantees and public housing policy.*

ABSTRACT (IT) *La riforma del 2025 interviene su un sistema che, pur offrendo rimedi civili e penali articolati contro l'occupazione abusiva, presentava un persistente deficit di effettività nella restituzione dell'immobile. Il contributo ricostruisce il quadro previgente, distinguendo tutela possessoria, petitoria e risarcitoria, e analizza il nuovo art. 634-bis c.p. e la procedura di reintegrazione ex art. 321-bis c.p.p. L'analisi mostra che il legislatore non ha introdotto una tutela penale generale contro ogni detenzione sine titolo, ma una fattispecie qualificata e selettiva, destinata a convivere con gli artt. 614 e 633 c.p. Le prime decisioni della Corte di cassazione del 2025-2026 confermano tale autonomia sistematica e fanno emergere, sul versante processuale, criticità relative alle garanzie dell'occupante e ai rimedi della persona offesa. La riforma rafforza l'effettività della tutela proprietaria e domiciliare, senza tuttavia risolvere le tensioni tra protezione del bene, garanzie processuali e politiche pubbliche in materia abitativa.*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Gli strumenti tradizionali e i limiti dell'effettività – 2.1. La tutela civilistica: possesso, proprietà e risarcimento – 2.2. La tutela penale previgente: l'art. 633 c.p. – 2.3. Il fattore tempo, la tutela convenzionale e il costo patrimoniale dell'occupazione – 3. La riforma del 2025 – 3.1. L'art. 634-bis c.p.: struttura e selettività della nuova fattispecie – 3.2. I rapporti con gli artt. 633 e 614 c.p. nelle prime applicazioni – 3.3. L'art. 321-bis c.p.p. e la reintegrazione accelerata – 4. I nodi aperti: proporzionalità, confine tra illecito civile e penale e garanzie processuali – 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Il diritto di proprietà gode, nell'ordinamento italiano, di un presidio multilivello. Sul piano interno, l'art. 42 Cost. lo riconosce e lo garantisce, pur sottoponendolo ai limiti stabiliti dalla legge in funzione sociale. Sul piano sovranazionale, l'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU tutela il pacifico godimento dei beni e impone che le interferenze pubbliche siano previste dalla legge, perseguano un interesse generale e rispettino un ragionevole rapporto di proporzionalità. La questione delle occupazioni abusive rende particolarmente visibile la distanza che può prodursi tra riconoscimento formale di un diritto e capacità dell'ordinamento di renderlo concretamente effettivo.¹²

Per lungo tempo il proprietario o il legittimo detentore spossessato ha dovuto muoversi tra rimedi civili, iniziativa penale ed esecuzione materiale dei provvedimenti, senza che a una pluralità di strumenti corrispondesse necessariamente un recupero tempestivo del bene. Il fenomeno, peraltro, non coincide con quello degli sfratti per morosità: i dati ministeriali sulle procedure di rilascio descrivono un contenzioso abitativo di massa, ma le occupazioni prive ab origine di titolo

costituiscono una fattispecie distinta, nella quale manca il rapporto contrattuale che normalmente struttura il giudizio di rilascio.³

È in questo spazio, segnato soprattutto da un deficit di effettività più che da un'assenza assoluta di tutela, che si colloca il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80. L'intervento ha introdotto l'art. 634-bis c.p., dedicato all'occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui, e l'art. 321-bis c.p.p., che prevede una specifica procedura di reintegrazione. A oltre un anno dall'entrata in vigore, le prime decisioni della Corte di cassazione consentono di precisare meglio sia il rapporto della nuova fattispecie con il preesistente art. 633 c.p., sia le criticità del rimedio processuale. Ne emerge una riforma incisiva ma selettiva: non ogni permanenza sine titulo rientra nel nuovo delitto e non ogni occupazione beneficia del canale accelerato predisposto dal legislatore.

2. Gli strumenti tradizionali e i limiti dell'effettività

2.1. La tutela civilistica: possesso, proprietà e risarcimento

Sul versante civile, il primo rimedio è rappresentato dalla tutela possessoria. Ai sensi dell'art. 1168 c.c., chi sia stato violentemente o clandestinamente spogliato del possesso può chiedere la reintegrazione entro un anno dallo spoglio; se lo spoglio è clandestino, il termine decorre dalla scoperta. La tutela è riconosciuta anche al detentore, salvo che detenga per ragioni di servizio o di ospitalità. Sul piano processuale, la domanda segue il procedimento possessorio di cui all'art. 703 c.p.c., che richiama la disciplina cautelare uniforme in quanto compatibile. Non è dunque tecnicamente corretto presentare l'art. 700 c.p.c. come ordinario supporto cautelare dell'azione di reintegrazione: il rimedio d'urgenza ha carattere residuale e opera soltanto quando manchi uno strumento cautelare tipico idoneo.⁴

La tutela possessoria protegge una situazione di fatto qualificata e non coincide con la tutela petitoria. Il titolo di proprietà può concorrere a chiarire la relazione con il bene, ma non sostituisce la prova del possesso richiesta nell'azione di spoglio. Quando la controversia investe direttamente la titolarità del diritto o quando non siano più utilizzabili i rimedi possessori, vengono in rilievo, a seconda della struttura del rapporto, l'azione di rivendicazione ex art. 948 c.c. o l'azione personale di restituzione. Questa distinzione è essenziale: l'occupazione "senza titolo" è un dato descrittivo comune a situazioni giuridicamente diverse, che non possono essere ricondotte a un'unica azione civile.

Anche il risarcimento richiede una precisazione. Le Sezioni Unite hanno escluso che il danno da occupazione sine titulo sia automaticamente in re ipsa. Il proprietario deve allegare la concreta possibilità di godimento diretto o indiretto del bene che l'occupazione gli ha impedito; qualora il danno non sia determinabile nel suo esatto ammontare, il giudice può procedere alla liquidazione equitativa, utilizzando anche il canone locativo di mercato come parametro. L'eventuale lucro cessante ulteriore, invece, richiede la prova dello specifico maggior pregiudizio. La frequente insolvenza o difficile identificazione degli occupanti non incide sull'esistenza del diritto al risarcimento, ma sulla sua concreta esigibilità: è quindi un limite di effettività, non un presupposto della responsabilità.⁵

2.2. La tutela penale previgente: l'art. 633 c.p.

Prima della riforma del 2025, la fattispecie di riferimento era — e continua a essere per una parte rilevante dei casi — l'invasione di terreni o edifici prevista dall'art. 633 c.p. La norma punisce chi invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto; il regime sanzionatorio e di procedibilità è aggravato nelle ipotesi previste dal secondo comma. La nozione di invasione non richiede necessariamente clandestinità, violenza sulle cose o inganno: ciò che rileva è l'introduzione contra ius, accompagnata dalla finalità di occupazione o di profitto.⁶

Il limite storico dell'art. 633 c.p. non va individuato nell'incapacità della norma di qualificare penalmente le occupazioni protratte. La giurisprudenza ha infatti ribadito che, quando l'occupazione si protrae nel tempo mediante una condotta

attiva dell'agente, il reato ha natura permanente e la prescrizione decorre dalla cessazione dell'occupazione, spontanea o coattiva. È quindi riduttivo affermare che l'intervento penale resti normalmente precluso perché il proprietario scopre il fatto quando l'ingresso si è già consumato. Il problema era piuttosto un altro: l'art. 633 c.p. non incorporava un meccanismo restitutorio automatico e specificamente modellato sul recupero immediato dell'abitazione.⁷

Il sequestro preventivo poteva certamente essere utilizzato quando ne ricorrevano i presupposti, ma rimaneva soggetto alla logica cautelare dell'art. 321 c.p.p. e alla necessità di un provvedimento giudiziario. Inoltre, l'esecuzione materiale dello sgombero poteva incontrare difficoltà derivanti dalla presenza di nuclei vulnerabili, dall'ordine pubblico e dalla necessità di coordinamento tra autorità giudiziaria, forze di polizia ed enti territoriali. Il punto debole del sistema previgente era dunque il raccordo tra accertamento dell'illecito e ripristino effettivo della disponibilità del bene.

2.3. Il fattore tempo, la tutela convenzionale e il costo patrimoniale dell'occupazione

La durata dei procedimenti rappresenta il principale moltiplicatore del pregiudizio. I dati comparativi europei hanno collocato a lungo l'Italia tra gli ordinamenti con tempi elevati della giustizia civile, pur registrando negli anni più recenti un miglioramento collegato anche agli interventi del PNRR. Per il proprietario spossessato, tuttavia, il dato decisivo non è soltanto la durata statistica del giudizio, ma l'intervallo tra la perdita della disponibilità materiale del bene e la sua effettiva restituzione.⁸

La giurisprudenza di Strasburgo ha più volte censurato l'Italia per l'ineffettività dei rimedi contro l'eccessiva durata dei procedimenti e, in particolare, per i ritardi nel pagamento degli indennizzi riconosciuti ai sensi della legge Pinto. In materia di rilascio, anche la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla sospensione emergenziale delle procedure esecutive durante la pandemia, ne ha ammesso la compatibilità con la Costituzione soltanto in ragione del carattere eccezionale e temporaneo della misura, segnalando implicitamente il limite oltre il quale la compressione della posizione proprietaria non può ulteriormente protrarsi.⁹¹⁰

Il costo patrimoniale dell'occupazione non può però essere descritto oggi negli stessi termini del passato. A decorrere dal 2023, l'art. 1, comma 759, lett. g-bis), l. 27 dicembre 2019, n. 160, introdotto dalla legge di bilancio 2023, esenta dall'IMU gli immobili non utilizzabili né disponibili per i quali sia stata presentata denuncia all'autorità giudiziaria nei casi previsti dalla norma o sia stata denunciata l'occupazione abusiva. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 60 del 2024, ha inoltre dichiarato illegittima la disciplina previgente nella parte in cui non prevedeva l'esenzione per gli immobili abusivamente occupati e tempestivamente denunciati, ritenendo irragionevole assoggettare a imposizione una situazione che, nel periodo di indisponibilità, non costituisce un effettivo indice di capacità contributiva. La vicenda tributaria conferma che il problema dell'occupazione non investe soltanto la tutela reale del bene, ma l'intero statuto economico della proprietà privata.¹¹

3. La riforma del 2025

3.1. L'art. 634-bis c.p.: struttura e selettività della nuova fattispecie

L'art. 10 del d.l. n. 48 del 2025, convertito dalla l. n. 80 del 2025, ha introdotto nel codice penale l'art. 634-bis, rubricato "*Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui*", e nel codice di procedura penale l'art. 321-bis. Il nuovo delitto punisce con la reclusione da due a sette anni chi, mediante violenza o minaccia, occupa o detiene senza titolo un immobile destinato a domicilio altrui o sue pertinenze, oppure impedisce il rientro nell'immobile al proprietario o al legittimo detentore. Alla stessa pena soggiace chi si appropria dell'immobile mediante artifici o raggiri o cede ad altri l'immobile occupato; il secondo comma estende la risposta sanzionatoria, fuori dei casi di concorso, alle condotte di intermediazione o cooperazione nell'occupazione e alla ricezione o corresponsione di denaro o altra utilità per essa.¹²

La norma è più severa dell'art. 633 c.p., ma al tempo stesso più selettiva. Non incrimina qualsiasi permanenza sine titolo:

il primo nucleo tipico richiede violenza o minaccia e riguarda un immobile destinato a domicilio altrui; le ipotesi di appropriazione fraudolenta, cessione e intermediazione sono specificamente descritte. Questa delimitazione riduce il rischio che il mero inadempimento civilistico venga automaticamente trasformato in illecito penale. Il conduttore che rimanga nell'immobile dopo la scadenza o la risoluzione del contratto non integra, per ciò solo, l'art. 634-bis: occorre verificare la presenza degli elementi modali e finalistici richiesti dalla disposizione.

La severità della cornice edittale è bilanciata da una causa di non punibilità per l'occupante che collabori all'accertamento dei fatti e ottemperi volontariamente all'ordine di rilascio. La scelta segnala la finalità eminentemente restitutoria della riforma: il legislatore privilegia il recupero rapido del bene rispetto alla prosecuzione della risposta punitiva quando l'occupante coopera. Il reato è normalmente procedibile a querela; la procedibilità d'ufficio opera quando il fatto è commesso nei confronti di persona incapace per età o infermità e, per effetto del coordinamento con l'art. 639-bis c.p., nelle ulteriori ipotesi contemplate da tale disposizione.

3.2. I rapporti con gli artt. 633 e 614 c.p. nelle prime applicazioni

Il nuovo art. 634-bis non ha sostituito l'art. 633 c.p. e neppure ha assorbito la violazione di domicilio ex art. 614 c.p. Prima dell'entrata in vigore della riforma, la Cassazione aveva escluso un rapporto di specialità tra gli artt. 614 e 633 c.p., ammettendone il concorso quando una medesima condotta integri gli elementi di entrambe le fattispecie. Questo principio conserva rilievo, ma l'ingresso dell'art. 634-bis impone ora una verifica ulteriore sui rapporti strutturali tra le norme.¹³

Una prima indicazione significativa proviene da Cass. pen., sez. II, n. 14670 del 2026. Chiamata a pronunciarsi su fatti anteriori alla riforma, la Corte ha respinto l'argomento secondo cui l'introduzione dell'art. 634-bis dimostrerebbe che le condotte di occupazione senza titolo non fossero già riconducibili all'art. 633. La nuova disposizione, secondo la Cassazione, riguarda un caso qualificato: l'occupazione o detenzione sine titolo attuata con violenza o minaccia e avente ad oggetto un immobile destinato al domicilio altrui. L'art. 633 conserva pertanto un proprio spazio applicativo, più ampio quanto all'oggetto materiale e meno esigente quanto alle modalità della condotta.¹⁴

Anche sul versante delle scriminanti la giurisprudenza ha confermato un'impostazione rigorosa ma non assoluta. In tema di art. 633 c.p., Cass. pen., sez. II, n. 34341 del 2025 ha ribadito che il diritto all'abitazione può assumere rilievo nello stato di necessità, ma soltanto in presenza di un pericolo grave, attuale e transitorio, con assoluta necessità della condotta e inevitabilità del pericolo. La mera esigenza di reperire stabilmente un alloggio non è sufficiente. Il dato è importante anche per il nuovo art. 634-bis: la vulnerabilità sociale non è irrilevante per il diritto penale, ma non determina una generale liceità dell'occupazione.¹⁵

3.3. L'art. 321-bis c.p.p. e la reintegrazione accelerata

La vera innovazione operativa è l'art. 321-bis c.p.p. Il primo comma prevede che, su richiesta del pubblico ministero, il giudice competente disponga con decreto motivato la reintegrazione nel possesso dell'immobile o delle pertinenze oggetto di occupazione arbitraria ai sensi dell'art. 634-bis c.p.; prima dell'esercizio dell'azione penale provvede il giudice per le indagini preliminari. Il rimedio si affianca alle azioni civili e introduce, all'interno del procedimento penale, una misura specificamente orientata al ripristino della disponibilità del bene.

Un secondo e più incisivo binario opera quando l'immobile occupato sia l'unica abitazione effettiva del denunciante. In tale ipotesi gli ufficiali di polizia giudiziaria, dopo i primi accertamenti sull'arbitrarietà dell'occupazione, devono recarsi senza ritardo presso l'immobile; ove sussistano fondati motivi, ordinano il rilascio immediato e reintegrano il denunciante. In caso di diniego dell'accesso, resistenza, rifiuto o assenza dell'occupante, il rilascio coattivo è disposto previa autorizzazione del pubblico ministero. Il verbale è poi sottoposto a un meccanismo di trasmissione e convalida scandito da termini stringenti, la cui inosservanza determina la perdita di efficacia della reintegrazione.

Il procedimento realizza un evidente rovesciamento della logica tradizionale: nelle situazioni più urgenti, l'attesa non grava più integralmente sul soggetto spossessato. Tuttavia, la rapidità accentua il problema delle garanzie. La Relazione dell'Ufficio del Massimario ha segnalato sin dall'origine il rischio di interferenze con le procedure possessorie civili e la delicatezza degli accertamenti demandati alla polizia giudiziaria, chiamata a verificare in una fase iniziale sia l'unicità dell'abitazione del denunciante sia i "fondati motivi" dell'arbitrarietà dell'occupazione.¹⁶

4. I nodi aperti: proporzionalità, confine tra illecito civile e penale e garanzie processuali

Il primo nodo riguarda la proporzionalità. La cornice da due a sette anni accomuna condotte molto differenti: dall'occupazione realizzata con violenza o minaccia all'appropriazione mediante artifizii o raggiri, fino alla cessione dell'immobile già occupato. La scelta risponde all'intento di colpire anche le occupazioni organizzate e i circuiti di intermediazione illegale, ma espone la disposizione a un controllo particolarmente rigoroso sul piano dell'offensività concreta e della commisurazione della pena. La dottrina aveva evidenziato il problema già durante l'iter del provvedimento e lo ha ripreso dopo l'entrata in vigore della riforma.¹⁷

Il secondo nodo è il confine tra penalmente rilevante e civilisticamente illecito. La formula "detiene senza titolo", se isolata dal resto della disposizione, potrebbe apparire molto ampia. Una lettura sistematica impone invece di collegarla alle modalità tipiche espressamente richieste dal primo comma e alla destinazione domiciliare dell'immobile. In tal modo l'art. 634-bis non diventa una clausola generale di criminalizzazione di ogni detenzione divenuta illegittima. Rimangono affidate alla disciplina civile — e, ricorrendone i presupposti, ad altre fattispecie penali — le controversie nelle quali manchino violenza, minaccia, frode o le ulteriori condotte tipizzate dalla norma.

Il terzo nodo è processuale. L'art. 321-bis è collocato nel titolo dedicato alle misure cautelari reali, ma la reintegrazione non coincide strutturalmente con un sequestro preventivo. Questa peculiarità ha già prodotto un problema di tutela della persona offesa. Con la sentenza n. 26350 del 14 luglio 2026, la seconda sezione penale della Cassazione ha escluso che il proprietario o comunque la persona offesa possa utilizzare l'appello previsto dall'art. 322-bis c.p.p. contro il provvedimento con cui il giudice rigetta la richiesta di reintegrazione formulata dal pubblico ministero: l'estensione dei rimedi propri del sequestro preventivo non può essere ricavata dalla sola collocazione topografica dell'art. 321-bis. Prima della pronuncia, una parte della dottrina processualpenalistica aveva invece sostenuto la tesi opposta, ritenendo estensibili in via interpretativa i mezzi di impugnazione previsti per il sequestro preventivo proprio al fine di evitare un vuoto di tutela per l'occupante e per il denunciante. La Cassazione ha chiuso la questione in senso restrittivo, rendendo così concreta una criticità già segnalata in dottrina: il soggetto che la riforma intende proteggere con un rimedio accelerato può trovarsi privo di uno specifico mezzo di impugnazione contro il diniego, e un eventuale correttivo non potrà che provenire da un intervento del legislatore.¹⁸

La questione non è marginale. La tassatività delle impugnazioni impedisce soluzioni creative in via interpretativa, ma l'assenza di un rimedio ad hoc pone un problema di coerenza sistematica rispetto alla finalità dichiarata della riforma. Allo stesso tempo, anche l'occupante destinatario di una reintegrazione urgente deve poter beneficiare di garanzie adeguate, soprattutto quando esista una controversia seria sul titolo o sulla stessa destinazione domiciliare del bene. L'effettività della tutela proprietaria non richiede la compressione del contraddittorio oltre ciò che l'urgenza renda strettamente necessario; richiede, piuttosto, un procedimento rapido ma giuridicamente controllabile.

Infine, resta il problema delle situazioni di vulnerabilità. L'art. 634-bis e l'art. 321-bis non possono essere caricati della funzione di risolvere il disagio abitativo. La tutela del domicilio e della proprietà e la protezione delle persone prive di alloggio appartengono a piani diversi, che devono essere coordinati ma non confusi. L'eventuale presenza di minori, disabili o persone in condizioni di grave fragilità può richiedere l'intervento dei servizi sociali e delle amministrazioni territoriali, ma non trasforma di per sé l'occupazione in un titolo di godimento. Simmetricamente, l'insufficienza delle politiche abitative non può essere trasferita integralmente sul singolo proprietario.

5. Considerazioni conclusive

La riforma del 2025 segna una discontinuità reale, ma la sua portata va misurata con precisione. L'ordinamento non era privo di rimedi prima dell'art. 634-bis: esistevano tutela possessoria, azioni petitorie e restitutorie, risarcimento del danno, art. 633 c.p. e sequestro preventivo. Ciò che mancava era soprattutto un meccanismo penale-restitorio specificamente calibrato sull'occupazione del domicilio e capace, in determinate situazioni, di comprimere drasticamente il tempo necessario per il recupero del bene.

Il nuovo assetto rafforza quindi l'effettività, ma non crea una tutela universale contro qualsiasi occupazione senza titolo. L'art. 634-bis è una fattispecie qualificata, definita dall'oggetto domiciliare e dalle modalità della condotta; l'art. 633 continua a operare in un'area autonoma. Le prime pronunce del 2026 confermano questa lettura e mostrano, al contempo, che il vero terreno di assestamento sarà processuale: il coordinamento con i rimedi civili, il controllo sugli accertamenti urgenti e la disciplina delle impugnazioni sono destinati a incidere sulla concreta credibilità della riforma almeno quanto la severità della pena.

Il bilancio è dunque positivo ma non definitivo. La tutela della proprietà non può ridursi alla proclamazione del diritto né la tutela dell'abitazione può tradursi nella stabilizzazione di situazioni arbitrarie. Un ordinamento efficace deve riuscire a restituire rapidamente il bene a chi ne ha diritto e, nello stesso tempo, impedire che l'esecuzione della legge sostituisca le politiche sociali che competono alle istituzioni. È precisamente in questo equilibrio — tra effettività, proporzionalità e garanzie — che si misurerà la tenuta dell'intervento del 2025.

¹ Art. 42, secondo comma, Cost.: *"La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti"*.

² Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Parigi, 20 marzo 1952, art. 1.

³ Ministero dell'Interno – Ufficio Centrale di Statistica, Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo, pubblicazione annuale. Il dato statistico sugli sfratti è richiamato come indicatore del contenzioso abitativo e non come misura diretta delle occupazioni prive di titolo.

⁴ Art. 1168 c.c. e art. 703 c.p.c. Sulla tutela possessoria v., in generale, C.M. Bianca, Diritto civile, VI, La proprietà, Giuffrè, Milano, 2017; A. Proto Pisani, Lezioni di diritto processuale civile, Jovene, Napoli, 2014. L'art. 703 c.p.c. prevede che il giudice provveda secondo gli artt. 669-bis ss. c.p.c., in quanto compatibili.

⁵ Cass. civ., sez. un., 15 novembre 2022, n. 33645. Le Sezioni Unite distinguono la perdita concreta della possibilità di godimento dalla mera facoltà astratta di non uso e ammettono, ove ne ricorrano i presupposti, la liquidazione equitativa del danno, anche mediante il parametro del canone locativo di mercato.

⁶ Art. 633 c.p., nel testo vigente: reclusione da uno a tre anni e multa da euro 103 a euro 1.032; nelle ipotesi aggravate del secondo comma, reclusione da due a quattro anni e multa da euro 206 a euro 2.064, con procedibilità d'ufficio. Per l'inquadramento generale v. G. Fiandaca, E. Musco, Diritto penale. Parte speciale, vol. II, Zanichelli, Bologna, 2021.

⁷ Cass. pen., sez. II, 16 ottobre 2025 (dep. 17 novembre 2025), n. 37419, Rv. 288849-01: il delitto di invasione di terreni

o edifici ha natura permanente quando l'occupazione si protrae nel tempo e la prescrizione decorre dal rilascio spontaneo o coattivo dell'immobile.

[8](#) Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani (Università Cattolica del Sacro Cuore), La giustizia civile italiana resta la più lenta d'Europa, ma c'è qualche miglioramento, 2020, su dati CEPEJ. Le rilevazioni successive registrano un miglioramento dei tempi di definizione, pur permanendo criticità comparative.

[9](#) Corte EDU, sez. II, 31 marzo 2009, Simaldone c. Italia, ric. n. 22644/03; Corte EDU, sez. II, 21 dicembre 2010, Gaglione e altri c. Italia, ric. n. 45867/07.

[10](#) Corte cost., 11 novembre 2021, n. 213, sulla sospensione emergenziale delle procedure esecutive di rilascio: la Corte ne ha valorizzato il carattere eccezionale e temporalmente delimitato.

[11](#) Art. 1, comma 759, lett. g-bis), l. 27 dicembre 2019, n. 160, introdotto dall'art. 1, comma 81, l. 29 dicembre 2022, n. 197, con decorrenza dal 1° gennaio 2023. V. inoltre Corte cost., 18 aprile 2024, n. 60, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina previgente, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui non prevedeva l'esenzione IMU per gli immobili non utilizzabili né disponibili a seguito di occupazione abusiva tempestivamente denunciata.

[12](#) Art. 10, d.l. 11 aprile 2025, n. 48, conv. con modif. dalla l. 9 giugno 2025, n. 80. Per una ricostruzione sistematica: Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione, Relazione n. 33/2025, Roma, 23 giugno 2025.

[13](#) Cass. pen., sez. V, 26 marzo 2025 (dep. 9 maggio 2025), n. 17653: la violazione di domicilio e l'invasione arbitraria di edifici non sono in rapporto di specialità e possono concorrere quando siano integrati gli elementi di entrambe le fattispecie.

[14](#) Cass. pen., sez. II, 22 aprile 2026, n. 14670. Pronunciandosi su fatti anteriori alla riforma, la Corte ha chiarito che il nuovo art. 634-bis c.p. disciplina il particolare caso dell'occupazione o detenzione sine titulo attuata con violenza o minaccia e avente ad oggetto un immobile destinato al domicilio altrui, senza escludere l'autonoma area applicativa dell'art. 633 c.p.

[15](#) Cass. pen., sez. II, 23 settembre 2025 (dep. 21 ottobre 2025), n. 34341: lo stato di necessità può operare anche in relazione alla compromissione del diritto all'abitazione, purché ricorrano un pericolo grave, attuale e transitorio, l'assoluta necessità della condotta e l'inevitabilità del pericolo; non è sufficiente l'esigenza di reperire stabilmente un alloggio.

[16](#) Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione, Relazione n. 33/2025, cit., che segnala sia le possibili interferenze tra reintegrazione penale e procedimento possessorio ex art. 703 c.p.c., sia la delicatezza degli accertamenti preliminari sull'arbitrarietà dell'occupazione e sull'unicità dell'abitazione del denunciante.

[17](#) M. Pelissero, A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici, in Sistema penale, 27 maggio 2024; M. Gambardella, Occupazione arbitraria di immobili e figure di "resistenza passiva" nel recente decreto-legge in materia di sicurezza pubblica, in Rivista Penale Diritto e Procedura, 2025; G. Amato, Occupazione abusiva, nuovo reato e previsto il reintegro accelerato, in Guida al diritto, n. 16, 2025, p. 92 ss.; O. Calavita, Occupazione abusiva di immobile adibito a domicilio e reintegrazione nel possesso ("sgombero"): tra luci e ombre, in La legislazione penale, 2026, pp. 1-34.

[18](#) Cass. pen., sez. II, 14 luglio 2026, n. 26350. La Corte ha escluso la legittimazione della persona offesa a proporre appello ex art. 322-bis c.p.p. contro il rigetto della richiesta di reintegrazione avanzata dal pubblico ministero ex art. 321-bis, comma 1, c.p.p., rilevando che la reintegrazione non condivide struttura e contenuto del sequestro preventivo e che il

regime delle impugnazioni non è estensibile sulla sola base della collocazione topografica della norma.

Bibliografia essenziale

- G. Amato, *Occupazione abusiva, nuovo reato e previsto il reintegro accelerato*, in Guida al diritto, n. 16, 2025, p. 92 ss.
- C.M. Bianca, *Diritto civile, VI, La proprietà*, Giuffrè, Milano, 2017.
- O. Calavita, *Occupazione abusiva di immobile adibito a domicilio e reintegrazione nel possesso ("sgombero"): tra luci e ombre*, in *La legislazione penale*, 2026, pp. 1-34.
- G. Fiandaca, E. Musco, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Zanichelli, Bologna, 2021.
- M. Gambardella, *Occupazione arbitraria di immobili e figure di "resistenza passiva" nel recente decreto-legge in materia di sicurezza pubblica*, in *Rivista Penale Diritto e Procedura*, 2025.
- C. Longari, *Il delitto di occupazione abusiva di immobili*, in *Processo penale e giustizia*, 2025.
- M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in *Sistema penale*, 27 maggio 2024.
- A. Proto Pisani, *Lezioni di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 2014.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.22274913> · ARK: <ark:/56778/10837>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research