



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

**Proposte di legge C. 246 Marrocco, C. 293 Cirielli,
C. 316 Orfini, C. 332 Bof, C. 566 Bisa, C. 935 Foti e
C. 1022 D'Orso, recanti "Disposizioni in materia
di occupazione arbitraria di immobili"**

**Il Commissione Giustizia
Camera dei Deputati**

16 maggio 2023

SOMMARIO

PREMESSA	3
1) DISAMINA DELLE PROPOSTE DI LEGGE	7
A) C. 246 (ON. MARROCCO, FI) "MODIFICHE ALL'ARTICOLO 633 DEL CODICE PENALE E ALL'ARTICOLO 5 DEL DECRETO-LEGGE 28 MARZO 2014, N. 47, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 23 MAGGIO 2014, N. 80, IN MATERIA DI OCCUPAZIONE ABUSIVA DI IMMOBILI"	7
B) C. 293 (ON. CIRIELLI, FDI) "MODIFICHE AL CODICE PENALE, AL CODICE DI PROCEDURA PENALE E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTRASTO DELLE OCCUPAZIONI ABUSIVE DI IMMOBILI"	11
C) C. 316 (ON. ORFINI, PD) "ABROGAZIONE DELL'ARTICOLO 5 DEL DECRETO-LEGGE 28 MARZO 2014, N. 47, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 23 MAGGIO 2014, N. 80, IN MATERIA DI OCCUPAZIONE ABUSIVA DI IMMOBILI"	16
D) C.332 (ON. BOF, LEGA) "INTRODUZIONE DELL'ARTICOLO 633-BIS DEL CODICE PENALE, IN MATERIA DI OCCUPAZIONE ABUSIVA DI ALLOGGI PUBBLICI O PRIVATI"	16
E) C. 566 (ON. BISA, LEGA) "INTRODUZIONE DELL'ARTICOLO 624-TER DEL CODICE PENALE, IN MATERIA DI TUTELA DELL'INVIOLEABILITÀ DEL DOMICILIO DA OCCUPAZIONE ARBITRARIA, NONCHÉ DISPOSIZIONI CONCERNENTI LA REINTEGRAZIONE DEL PROPRIETARIO O DETENTORE LEGITTIMO NEL POSSESSO"	19
F) C. 935 (ON. FOTI, FDI) "MODIFICA DELL'ARTICOLO 634 DEL CODICE PENALE E ALTRE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI OCCUPAZIONE ABUSIVA DI IMMOBILI"	23
G) C. 1022 (D'ORSO, M5S) "MODIFICHE ALL'ARTICOLO 633 DEL CODICE PENALE, IN MATERIA DI OCCUPAZIONE ABUSIVA DI EDIFICI ALTRUI ADIBITI AD ABITAZIONE, E INTRODUZIONE DELL'ARTICOLO 703-BIS DEL CODICE DI PROCEDURA CIVILE, CONCERNENTE LA TUTELA DEL POSSESSO DI IMMOBILI ADIBITI AD ABITAZIONE"	26
2) PROPOSTA DI INTRODUZIONE DI UNA NUOVA FATTISPECIE DI REATO: "OCCUPAZIONE ABUSIVA DI INTERI EDIFICI O PARTI SIGNIFICATIVE DI ESSI O DI UNA PLURALITÀ DI IMMOBILI AD OPERA DI PIU' PERSONE ORGANIZZATE TRA LORO E FINALIZZATE ALL'INSEDIAMENTO ALL'INTERNO DEGLI EDIFICI E IMMOBILI OCCUPATI DI UNA MOLTEPLICITÀ DI NUCLEI ABITATIVI" (ART. 633.1)	30
3) PROPOSTA DI MODIFICA DEI COMMI 1, 2 E 3 DELL'ART. 11 DEL DECRETO-LEGGE 20 FEBBRAIO 2017, N. 14 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 18 APRILE 2017, N. 48 E DEL COMMA 2 DELL'ART. 31-TER DEL DECRETO-LEGGE 4 OTTOBRE 2018, N. 113, CONVERTITO DALLA LEGGE 1° DICEMBRE 2018, N. 132	33

PREMESSA

Confindustria Assoimmobiliare, quale Associazione di categoria che annovera fra i propri scopi il sostegno alla crescita del settore immobiliare italiano, non può che accogliere con favore la presente discussione parlamentare, volta ad approfondire possibili scenari normativi migliorativi dell'attuale tutela penalistica del diritto di proprietà e degli altri beni giuridici coinvolti.

L'Associazione rappresenta la filiera degli investitori e degli operatori dell'industria immobiliare attivi in Italia e i suoi Soci includono società di gestione del risparmio (SGR) immobiliari, Fondi immobiliari quotati e non quotati, compagnie assicurative, istituti bancari, società immobiliari quotate e non quotate, società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, investitori immobiliari internazionali. Tali operatori sono attivi in tutti i comparti del mercato, possedendo, gestendo e valorizzando fabbricati a destinazione non solo residenziale ma anche uffici, strutture alberghiere, centri commerciali, immobili strumentali alle attività produttive e alla logistica.

Il tema delle occupazioni arbitrarie o abusive degli immobili è un tema che interessa non solo singoli cittadini, enti pubblici o gli operatori rappresentati da Assoimmobiliare (e che, dunque, attiene al diritto all'inviolabilità della proprietà in quanto tale), ma che coinvolge beni giuridici ulteriori quali l'ordine pubblico e la sicurezza urbana¹, nonché l'interesse nazionale alla loro effettiva realizzazione attraverso la lotta contro qualsiasi forma di criminalità organizzata.

L'attuale tutela dei beni indicati, solo in parte garantita dall'odierna formulazione dell'art. 633 c.p.² (in relazione al quale il legislatore è già opportunamente intervenuto nel 2018, inasprendo il trattamento sanzionatorio), appare suscettibile, ed è quanto Confindustria Assoimmobiliare auspica, di essere ulteriormente integrata con l'introduzione di specifiche previsioni normative che, da un lato, garantiscano un più incisivo regime sanzionatorio e forme di tutela penalistica ad effetti ripristinatori nei confronti dei legittimi possessori (soprattutto dei soggetti più fragili) e, dall'altro, siano rivolte a scongiurare la cristallizzazione di forme di illegalità diffusa, proprie di condotte illecite riconducibili a vere e proprie forme associative di criminalità.

Nel primo caso ci riferiamo in particolare a condotte illecite realizzate in danno di abitazioni (pubbliche o private) la cui arbitraria ed abusiva occupazione viene realizzata attraverso

¹ Se con il concetto di ordine e sicurezza pubblica si fa riferimento al potere, riservato allo Stato, di adottare misure inerenti alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (C. Cost. 290/2001), per sicurezza urbana si ha riguardo agli interventi regionali nei settori della polizia locale, della sicurezza sociale, della riqualificazione urbana, dell'edilizia residenziale pubblica come strumenti per il concorso della regione all'ordinata convivenza civile e alla prevenzione dei fenomeni e delle cause della criminalità (si veda l.r. Toscana 16 agosto 2001, n. 38; l.r. Lombardia 14 aprile 2003, n. 4; l.r. Emilia-Romagna 4 dicembre 2003, n. 24, la l.r. Liguria 24 dicembre 2004, n. 24 e 1 agosto 2008, n. 31; l.r. Valle D'Aosta 19 maggio 2005, n. 11; l.p. Trento 27 giugno 2005, n. 8; l.r. Calabria 10 gennaio 2007, n. 15; l.r. Sardegna 23 agosto 2007, n. 9; l.r. Piemonte 10 dicembre 2007, n. 23).

² Che, per completezza, si riporta: art 633 c.p. invasione arbitraria di terreni ed edifici "chiunque invade arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da uno a tre anni e con la multa da 103 euro a 1.032 euro. Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata. Se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata."

l'introduzione clandestina, e in alcuni casi violenta, nell'immobile altrui da parte di nuclei di persone che ivi si insediano, a volte profittando di particolari contesti fattuali in danno di persone fragili (non di rado, anziani o malati che hanno dovuto abbandonare temporaneamente la propria abitazione).

Nel secondo caso facciamo riferimento ad occupazioni organizzate da un considerevole numero di persone (che fanno leva sulla forza intimidatrice del "gruppo"), che interessano interi edifici o parti significative di essi ovvero una pluralità di unità immobiliari, e che vengono rese possibili perché quasi sempre organizzate da una collettività di persone e realizzate nel nome del c.d. "diritto alla casa", ma che in realtà spesso celano interessi di natura criminale che danno luogo a forme illecite di presidio del territorio all'interno del quale vengono commessi i reati di più varia natura.

Il fenomeno negli ultimi tempi appare purtroppo crescente, in ragione dell'aumento delle problematiche connesse alle esigenze abitative soprattutto nelle grandi città e della sempre minore disponibilità o possibilità dell'amministrazione pubblica ad immettere risorse economiche in campo per la soluzione di tale annoso problema.

Negli ultimi anni si è assistito a un paradossale contrasto tra il c.d. "diritto alla casa" degli occupanti e il diritto all'inviolabilità della proprietà privata di chi un'abitazione faticosamente l'ha acquistata (o ottenuta a seguito di graduatorie pubbliche), nell'ambito di un dibattito politico che trova evidenti difficoltà nell'individuazione di soluzioni concrete.

Un contrasto peraltro tra diritti fortemente correlati tra di loro: da un lato il c.d. "diritto alla casa", riconducibile alla tutela della dignità dell'individuo; dall'altro, il diritto all'inviolabilità della proprietà privata, che altro non è se non espressione di quello stesso "diritto alla casa" che le occupazioni vorrebbero, nei proclami, garantire.

Ma, per altro verso, il diritto forse principalmente leso nel caso delle occupazioni cosiddette collettive è il diritto alla sicurezza e al mantenimento dell'ordine pubblico dei cittadini; di tutti i cittadini, anche coloro che non sono proprietari di immobili ma che vedono i quartieri in cui vivono improvvisamente invasi e trasformati in luoghi insicuri in cui è messa a rischio la convivenza civile.

Le occupazioni collettive di interi edifici o parti significative di essi, oltre a porsi in aperto contrasto con la tutela della proprietà privata, pongono quindi in pericolo, a ben vedere, anche beni giuridici diversi e ulteriori, quali l'ordine pubblico e la sicurezza urbana.

Negli edifici invasi nella loro interezza, l'occupazione, realizzata quasi sempre in forma collettiva e organizzata, si trasforma sovente in un vettore di illegalità diffusa, che si sostanzia a volte nella trasformazione (abusiva) di immobili diversamente destinati (che vengono invece utilizzati come fossero abitazioni) e ancor più spesso nella creazione di "porti franchi", dove centinaia di persone vivono in assenza delle necessarie condizioni di sicurezza e dove alle stesse forze dell'ordine viene financo impedito di accedere, costituendo sacche di illegalità non ulteriormente tollerabili per la collettività.

Il fenomeno dilaga prevalentemente nelle grandi città ed interessa spesso interi quartieri: gli edifici occupati nella loro interezza, infatti, diventano luogo ideale per la commissione indisturbata di reati quali lo spaccio di sostanze stupefacenti o il furto di energia elettrica, oltre che di condotte illecite in danno alla sicurezza e all'incolumità delle persone, condizionando in senso negativo la vita quotidiana di territori urbani molto vasti.

In aggiunta a quanto precede, non possono sottacersi i gravi pregiudizi non solo di natura economica, ma anche per i profili di responsabilità e reputazionali, cui sono esposti legittimi i proprietari di immobili interessati da episodi di occupazione abusiva, specie laddove questa abbiano riguardo ad interi edifici o a loro parti sostanziali.

Al riguardo, in questa sede ci si limita a richiamare meramente le conseguenze deteriori legate alla impossibilità *de facto* per la proprietà di poter accedere negli immobili interessati per garantirne la messa in sicurezza (pur permanendo in capo alla stessa le connesse fonti di responsabilità) o di dover continuare a sostenere gli oneri connessi alle esigenze di assicurare, comunque, l'incolumità degli occupanti e degli spazi limitrofi agli stabili occupati.

Si consideri, inoltre, che dal perdurare delle situazioni occupazionali, specie quando perpetrate da centinaia di persone, deriva, nella migliore delle ipotesi, inevitabilmente l'ammaloramento degli immobili, quando non anche la loro devastazione in pendenza dello stato occupazionale o al momento della ripresa in possesso degli stessi.

Anche in termini di ricadute riflesse, va richiamato all'attenzione il fatto che, relativamente ai cespiti che sono detenuti da operatori professionali (quali le società di gestione del risparmio, per il tramite di fondi immobiliari), il complesso delle circostanze sopra richiamate si traduce, all'evidenza, in una situazione di incertezza delle sorti degli investimenti posti in essere, a detrimento degli interessi degli investitori, sia privati (ivi compresi i piccoli risparmiatori) che pubblici (si pensi, per tutti, alle casse e agli enti pensionistici che vedono da anni afflitti i ritorni dei fondi immobiliari in cui sono presenti stabili interessati dalle occupazioni abusive, con le conseguenti implicazioni anche in termini di non disporre delle risorse utili ad assicurare la copertura delle prestazioni assistenziali).

Tale fenomeno, purtroppo, si sta progressivamente facendo strada anche all'interno di comunità più piccole, dove il disagio della cittadinanza è ancora più forte proprio per il ridotto contesto sociale di riferimento.

Una condotta illecita (quella delle occupazioni collettive abusive) che da mera lesione alla proprietà privata si sta pertanto trasformando in una vera e propria minaccia per la collettività, per il pregiudizio all'ordine e alla sicurezza che essa determina e per la contraddizione rispetto agli innumerevoli sforzi profusi dall'ordinamento contro le più svariate forme associative criminali.

Tale situazione rende necessario superare, sotto il profilo normativo, le difficoltà incontrate nella prassi delle esecuzioni dei provvedimenti di sgombero adottati dall'Autorità giudiziaria, prevedendo in caso di occupazione di interi edifici o parti sostanziali di essi lo sgombero ad opera della Polizia di Stato quale modalità esecutiva del sequestro preventivo disposto dall'Autorità giudiziaria, sul solco della giurisprudenza di legittimità che ha già avuto modo di stigmatizzare la presunta esistenza di un potere discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione in materia di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali di sgombero, evidenziando come non appaia più tollerabile che lo Stato faccia "*welfare con le risorse dei privati*" (v. *infra*).

I testi presentati per la riforma o per l'integrazione dell'art. 633 c.p. sono, sotto questo profilo, espressione di un pregevole interessamento del Legislatore verso tali problematiche, cui Confindustria Assoimmobiliare non può che prestare la massima attenzione, non solo perché, come chiarito, essi coinvolgono beni giuridici quali l'inviolabilità della proprietà nonché l'ordine

e la sicurezza pubblica, ma perché essi condizionano, di fatto, anche il funzionamento stesso del “sistema Paese” (inteso quale sistema economico nazionale), atteso che i fenomeni sopra descritti sono suscettibili di pregiudicare irreversibilmente l’industria immobiliare italiana, allontanando ancor di più dal nostro Paese i grandi investitori immobiliari internazionali.

Al di là di quanto si dirà di seguito con riferimento alla proposta di introdurre una nuova fattispecie di reato che punisca l’occupazione arbitraria di interi edifici e preveda il loro sgombero immediato per ragioni di ordine pubblico e sicurezza urbana (anche per le condotte tutt’ora in corso di realizzazione), per tutte le proposte si auspica sia valutata anche l’opportunità di attribuire con maggiore chiarezza al Pubblico Ministero il potere di adottare, con riferimento alle occupazioni diverse da quelle sopra indicate, un ordine di rilascio quale modalità esecutiva di un provvedimento di sequestro preventivo, dotato dei requisiti di esecutorietà propri della statuizione civile a tutela del possesso, al fine di consentire al privato di ricorrere alla forza pubblica per la relativa esecuzione.

La necessità di approfondire tale attribuzione di potere nell’ambito di una più ampia discussione sulle modalità di una sua attuazione che sia rispettosa dei rapporti tra giurisdizione civile e penale, non può tuttavia eludere infatti le ragioni di economia del sistema nel suo complesso e di efficacia dell’azione di contrasto contro le occupazioni abusive che consentono di prendere in considerazione siffatta possibilità, al fine di accentrare, nell’ambito del procedimento penale, la verifica giurisdizionale circa la titolarità del possesso precedente all’occupazione.

L’assenza di una efficace tutela ripristinatoria del proprietario nel momento in cui viene spogliato del possesso e del godimento dei suoi diritti, è vista all’estero come una condizione da dover considerare quale ulteriore elemento “di rischio” per il proprio investimento, atteso che molti complessi immobiliari, prima di essere riqualificati, si trovano spesso in condizioni di apparente abbandono e risultano pertanto esposti ad occupazioni organizzate da gruppi criminali.

Le presenti note si prefiggono l’intento di fornire un contributo alla discussione delle diverse proposte di legge avanzate nel corso degli ultimi mesi, tutte pregevolmente animate dalla volontà di rafforzare la tutela penalistica di beni giuridici primari e di individuare nuovi strumenti normativi che siano in grado di garantire un tempestivo ripristino della legalità turbata, con la restituzione dell’immobile all’avente diritto.

È, inoltre, intenzione di Confindustria Assoimmobiliare richiamare l’attenzione anche sullo specifico problema delle occupazioni collettive di interi edifici o di parti significative di essi, rafforzando la tutela penalistica dell’ordine pubblico e della sicurezza urbana con l’introduzione di una nuova fattispecie di reato (e la previsione dello sgombero da parte della Polizia di Stato quale modalità esecutiva del sequestro), non considerata dalle proposte in esame.

Conseguenza di tale ultima prospettiva di riforma è la proposta di modifica della disposizione contenuta nell’art. 11 del decreto-legge n. 14 del 2017 (modificato dall’art. 31-ter del decreto-legge n. 113 del 2018), al fine di circoscrivere la limitazione di responsabilità civile degli organi dello Stato prevista dalla norma in esame in caso di mancata esecuzione degli sgomberi ordinati dall’Autorità giudiziaria per ragioni di bilanciamento di interessi politici e amministrativi.

1) DISAMINA DELLE PROPOSTE DI LEGGE

A) C. 246 (On. Marrocco, FI) "Modifiche all'articolo 633 del codice penale e all'articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, in materia di occupazione abusiva di immobili"

La proposta in esame, presentata il 13 ottobre 2022, muove dall'esigenza di tutelare i proprietari o detentori legittimi di immobili, privati o pubblici, tutelando in particolare i soggetti fragili, gli anziani e le famiglie intervenendo, a tale fine, con alcune modifiche all'articolo 633 del codice penale.

Si dispone in particolare il rilascio tempestivo dell'alloggio occupato in modo abusivo, prevedendo l'aumento della pena di un terzo nel caso in cui l'alloggio non sia rilasciato entro quarantotto ore dalla presentazione della querela.

Inoltre, al fine di scoraggiare eventuali abusi a danno di persone fragili si prevede l'aumento della pena di un terzo anche nel caso in cui i proprietari o detentori legittimi dell'alloggio occupato abusivamente abbiano un'età superiore a sessantacinque anni, siano disabili o siano affetti da una grave patologia.

L'articolo 2 reca un'ulteriore novità modificando l'articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, in tema di lotta all'occupazione abusiva di immobili. Il citato articolo 5, al comma 1, prevede che chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza, né l'allacciamento a pubblici servizi per il medesimo immobile.

Tale disposizione, nella fase di conversione in legge del decreto, è stata modificata mediante l'inserimento del comma 1-*quater* al medesimo articolo 5, in cui si prevede la possibilità di adottare, in specifiche circostanze, disposizioni in deroga, attenuandone l'effetto deterrente.

Ne deriva che, in ragione del riconoscimento dello "stato di necessità" di chi occupa in modo abusivo un alloggio in presenza di uno o più minori, i diritti dei soggetti proprietari o detentori legittimi dell'alloggio finiscono sovente per soccombere. L'articolo 2 in esame sopprime pertanto la possibilità di adottare disposizioni di deroga e la sostituisce con la previsione dell'obbligo interrompere le forniture dei servizi pubblici.

L'articolo 3 della presente proposta di legge, infine, istituisce un fondo per il sostegno dei soggetti che abbiano subito l'occupazione illegittima della propria abitazione.

La presente proposta di legge si fa quindi carico della questione abitativa come elemento che rientra tra i diritti fondamentali dell'individuo, modificando e integrando la legislazione vigente nella parte in cui risultata inefficace al fine di evitare che i proprietari o detentori legittimi di alloggi si vedano sottrarre il proprio bene senza ottenere giustizia.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1. All'articolo 633 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il secondo comma è inserito il seguente: «*la pena per i fatti di cui al primo comma è aumentata*»

di un terzo se il rilascio dell'edificio non avviene entro quarantotto ore dalla data di presentazione della querela o se la persona offesa ha un'età superiore a sessantacinque anni, è disabile o è affetta da una grave patologia»; b) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente: «se l'edificio non è rilasciato entro quarantotto ore dalla data di presentazione della querela o dalla scoperta dei fatti di cui al primo comma, l'autorità giudiziaria dispone con proprio provvedimento il rilascio immediato dell'edificio».

Art. 2. Il comma 1-quater dell'articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, è sostituito dal seguente: «1-quater. In tutti i casi di occupazione di un immobile senza titolo, è fatto obbligo per i soggetti che somministrano i servizi di cui al comma 1, secondo periodo, di procedere all'interruzione della fornitura degli stessi entro quindici giorni dalla ricezione della richiesta effettuata dal legittimo proprietario o affidatario dell'immobile stesso. La richiesta di cui al periodo precedente deve essere inviata tramite raccomandata postale o posta elettronica certificata con allegata la documentazione relativa alla denuncia di occupazione abusiva e al titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare ».

Art. 3. Nello stato di previsione del Ministero della giustizia è istituito il "Fondo per il sostegno dei soggetti che abbiano subito l'occupazione illegittima della propria abitazione", con una dotazione di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022. 2) Il Fondo di cui al comma 1 è destinato all'indennizzo, nel limite massimo di 50.000 euro, dei proprietari che hanno presentato querela per il reato di cui all'articolo 633 del codice penale. 3) L'indennizzo di cui al comma 2 è commisurato alla durata dell'occupazione abusiva e copre tutti i danni patrimoniali a essa connessi, compreso il pagamento dei tributi relativi al possesso dell'immobile. 4) Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero. 5. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

La proposta in esame ha il pregio di affrontare il tema di un indennizzo a favore dei proprietari degli immobili occupati, che spesso vedono pregiudicata ogni possibilità di vedersi risarciti i danni dell'occupazione con gli ordinari strumenti giurisdizionali, ed certamente degna di apprezzamento, dal momento che con essa si è inteso affrontare un altro tema spesso penoso per chi vede occupata la propria abitazione, che è quello di vedersi addebitati i costi delle forniture che spesso continuano ad essere erogate pure in presenza di occupazioni abusive.

La proposta, animata dalla pregevole volontà di tutelare le persone più fragili e rendere effettivo il ripristino della legalità attraverso la restituzione dell'immobile occupato, a nostro avviso **presenta tuttavia alcuni aspetti che potrebbero essere oggetto di ulteriore approfondimento con riferimento a:**

A1) le aggravanti: la fattispecie di cui al primo comma dell'art. 633 c.p. prevede un aggravamento di pena allorquando:

- il rilascio dell'edificio non avviene entro quarantotto ore dalla data di presentazione della querela;

- la persona offesa ha un'età superiore a sessantacinque anni, è disabile o è affetta da una grave patologia.

Con riferimento a tali circostanze del reato, la questione che potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento è rappresentata dal possibile loro contrasto con il principio di colpevolezza. Sia la presentazione di una querela, sia l'età o le condizioni personali della vittima del reato appaiono, infatti, circostanze potenzialmente non conosciute dall'autore del reato, che si vedrebbe pertanto infliggere un aumento di pena in conseguenza di condizioni oggettive verosimilmente estranee alla sua sfera cognitiva, in potenziale contrasto con il principio indicato.

Con riferimento alla prima delle aggravanti in esame (il mancato rilascio entro le 48 dalla querela), si veda quanto si dirà *sub* A2) circa **l'ordine di rilascio dell'immobile quale possibile misura (cautelare prima e definitiva poi)** finalizzata ad evitare che il reato (l'occupazione abusiva) sia portato a conseguenze ulteriori.

Con riferimento all'età o alle condizioni personali della vittima, si potrebbe introdurre la procedibilità d'ufficio e prevedere un aumento di pena da un terzo alla metà nel caso in cui il reato sia commesso in presenza dell'aggravante comune di cui all'art. 61, n.5, c.p. che considera colui il quale abbia "*profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa*".

Proposta Assoimmobiliare: prevedere la procedibilità d'ufficio ed una pena aumentata da un terzo alla metà qualora l'occupazione abusiva di cui al primo comma sia aggravata dalla circostanza di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

A2) il rilascio entro 48 ore dalla querela. Il comma in esame prevede che, se l'edificio non è rilasciato entro quarantotto ore dalla data di presentazione della querela o dalla scoperta dei fatti di cui al primo comma, l'autorità giudiziaria dispone con proprio provvedimento il rilascio immediato dell'edificio.

Anche tale previsione presenta aspetti meritevoli di ulteriore approfondimento. Nella prassi giudiziaria, infatti, sovente capita che, allorquando l'Autorità inquirente disponga, nell'esercizio dei propri poteri *ex art* 655 c.p.p., il sequestro preventivo di un immobile da effettuarsi previo sgombero del medesimo, la Pubblica Amministrazione non provveda poi alla relativa esecuzione.

Si consideri al riguardo l'art. 11 del decreto-legge n. 14 del 2017 (modificato dall'art. 31-ter del decreto-legge n. 113 del 2018) che disciplina i poteri-doveri del Prefetto in caso di esecuzione di un provvedimento di rilascio di immobili occupati arbitrariamente da cui possa derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica.

In termini generali, per ottenere la reintegra del possesso di un immobile occupato abusivamente, occorre dare prova in sede civile che, prima dell'occupazione arbitraria, si era possessori del bene invaso: non è necessario, diversamente da quanto accade per l'azione di rivendica, provare di essere proprietari dell'immobile occupato. Ottenuto il provvedimento

civile di reintegra del possesso, se l'occupante persiste nel rifiuto di rilasciare l'immobile, il legittimo possessore potrà procedere con l'esecuzione forzata.

Al di là di quanto si dirà nel capitolo 2 con riferimento alla diversa ipotesi di occupazione arbitraria e collettiva di interi edifici e alla necessità di un loro sgombero immediato per ragioni di ordine pubblico e sicurezza urbana (anche per le condotte tutt'ora in corso di realizzazione), con riferimento ai singoli immobili appare possibile, ed è questo il suggerimento di Assoimmobiliare attribuire in modo più specifico al Pubblico Ministero il potere di adottare un ordine di rilascio quale modalità esecutiva di un provvedimento di sequestro preventivo, dotato dei requisiti di esecutorietà propri della statuizione civile a tutela del possesso, al fine di consentire al privato di ricorrere alla forza pubblica per la relativa esecuzione. .

Ragioni di economia del sistema giurisdizionale nel suo complesso e di efficacia dell'azione di contrasto contro le occupazioni abusive, consentono di prendere in considerazione siffatta possibilità, al fine di accentrare, nell'ambito del procedimento penale, la verifica giurisdizionale circa la titolarità del possesso precedente all'occupazione, come accade per la liquidazione del danno conseguente ad un fatto illecito.

Proposta Assoimmobiliare: sostituire il provvedimento di rilascio con una previsione specifica - valevole sia per gli immobili pubblici che per quelli privati - che consenta al Pubblico Ministero di adottare, unitamente al provvedimento di sequestro preventivo, un ordine di rilascio immediato dell'immobile arbitrariamente occupato per il quale è stata sporta valida querela, previa verifica della sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione. Detto provvedimento, dotato di efficacia esecutiva (ancorché sempre nell'ambito di una misura cautelare, prima di divenire definitivo con la sentenza di condanna), consentirebbe una forma di tutela immediata nella disponibilità del legittimo possessore, il quale potrebbe avvalersi della forza pubblica per la relativa esecuzione. Con riferimento alle persone di età superiore agli anni 65, al fine di superare le possibili difficoltà per costoro di portare ad esecuzione un provvedimento dell'Autorità giudiziaria, si potrebbe prevedere che la Procura, dopo aver emesso l'ordine di rilascio quale modalità esecutiva del provvedimento di sequestro, provveda essa stessa alla relativa esecuzione.

Si ritiene, inoltre, di segnalare la possibilità di inserire specifiche previsioni relative:

A3) alla punibilità per coloro i quali si intromettano, cooperino, ricevano o corrispondano denaro o altra utilità al fine di consentire la commissione del reato di cui al primo comma.

Proposta Assoimmobiliare: prevedere la punibilità per coloro i quali si intromettano, cooperino, ricevano o corrispondano denaro o altra utilità al fine di consentire o agevolare la commissione del reato di cui al primo comma.

A4) alla previsione di una espressa limitazione delle ipotesi scriminanti. Appare altresì opportuno considerare la possibilità di specificare nella norma, sulla base delle indicazioni rivenienti dalla giurisprudenza di legittimità maggioritaria, che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa di esclusione della punibilità ai sensi dell'art. 54 c.p.

Proposta Assoimmobiliare: prevedere l'indicazione espressa che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa scriminante ex art. 54 c.p.

A5) alla previsione della spontanea riconsegna dell'immobile quale condizione per poter accedere ai riti premiali e agli altri benefici di legge. Appare infine opportuno considerare la possibilità di prevedere che l'imputato del reato in esame, per poter definire il procedimento penale con il patteggiamento o con la messa alla prova, ovvero per poter beneficiare, all'esito del giudizio di responsabilità, della sospensione condizionale della pena, abbia proceduto alla riconsegna spontanea dell'immobile al legittimo possessore.

Proposta Assoimmobiliare: condizionare l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova, al patteggiamento ovvero del condannato alla sospensione condizionale della pena al rilascio volontario dell'immobile.

B) C. 293 (On. Cirielli, FdI) "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di contrasto delle occupazioni abusive di immobili"

La proposta in esame, presentata il 13 ottobre 2022, riproduce l'atto Camera n. 3240 della XVIII legislatura e si compone di cinque articoli.

L'articolo 1 reca modifiche all'articolo 633 del codice penale, prevedendo, al primo comma, il reato di invasione arbitraria di terreni altrui, pubblici o privati, per il quale vengono aumentate sia la pena detentiva, prevedendo la reclusione fino a quattro anni, sia la pena pecuniaria; il secondo comma prevede il reato di invasione arbitraria di edifici, pubblici o privati, inasprendo le pene detentive e pecuniaria e, in particolare, prevedendo la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 3.000 a euro 7.000. L'aumento delle pene previste dal primo e dal secondo comma consente di procedere, qualora ne ricorrano i presupposti, all'applicazione di misure cautelari detentive. Il terzo comma modifica e integra la previsione delle circostanze aggravanti. Il quarto comma esclude l'applicazione dello stato di necessità di cui all'articolo 54 del codice penale, quando l'invasione arbitraria riguarda edifici destinati ad alloggi popolari e dalla condotta sia derivata l'estromissione dall'alloggio del legittimo assegnatario.

Il quinto comma prevede l'intervento immediato della polizia giudiziaria nelle ipotesi di flagranza di reato o di quasi flagranza al fine di interrompere la condotta illecita. Il sesto comma dispone che l'autorità giudiziaria, acquisita la notizia di reato, procede nel termine di quarantotto ore al sequestro preventivo dell'immobile, dispone l'esecuzione dello sgombero e l'immediata restituzione all'avente diritto.

L'articolo 2 modifica l'articolo 380 del codice di procedura penale, prevedendo che sia possibile procedere all'arresto obbligatorio in flagranza quando l'invasione arbitraria ha a oggetto edifici altrui, pubblici o privati, o qualora ricorrano le circostanze aggravanti di cui al comma terzo dell'articolo 633 del codice penale, come modificato dalla presente proposta di legge.

Gli articoli 3 e 4, al fine di tutelare maggiormente il proprietario "spossessato" dell'immobile che, tuttavia, è costretto a continuare a versare gli oneri tributari che gravano su quel medesimo bene, prevedono l'esenzione per il proprietario o contribuente dal pagamento dell'IMU e della tassa sui rifiuti quando il terreno o l'immobile continui a essere occupato abusivamente sebbene sia stata esercitata l'azione penale per il delitto di cui all'articolo 633

del codice penale e a seguito di provvedimenti giudiziari non sia stato possibile eseguire lo sgombero per cause non imputabili al proprietario.

Infine, l'articolo 5, anche alla luce della giurisprudenza di merito e di legittimità richiamata, prevede l'abrogazione dell'articolo 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, non potendosi acconsentire che gli interessi degli occupanti abusivi o le esigenze di ordine pubblico continuino a prevalere sui diritti di legittimi proprietari.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1. (Modifica dell'articolo 633 del codice penale). L'articolo 633 del codice penale è sostituito dal seguente: « Art. 633 Invasione di terreni o edifici: *“chiunque invade arbitrariamente terreni altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa da euro 750 a euro 2.000. Chiunque invade arbitrariamente edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 3.000 a euro 7.000. Le pene previste dai commi primo e secondo sono aumentate di un terzo:*

- a) *quando l'invasione arbitraria riguarda edifici destinati ad alloggi popolari pubblici o di proprietà dell'ente gestore;*
- b) *quando l'invasione arbitraria riguarda abitazioni adibite a residenza anche saltuaria e ne sia derivata l'estromissione del proprietario o di chi vanta sull'unità abitativa legittimo diritto di godimento;*
- c) *se il fatto è commesso da più di cinque persone o da persona armata;*
- d) *nei confronti dei promotori e organizzatori, quando il fatto è commesso da due o più persone.*

Nell'ipotesi di cui al terzo comma, lettera a), del presente articolo lo stato di necessità di cui all'articolo 54 non si applica nei confronti dell'occupante illegittimo, qualora dalla sua condotta sia derivata l'estromissione dall'alloggio del legittimo assegnatario.

Nelle ipotesi di flagranza di reato o di quasi flagranza, la polizia giudiziaria interviene per impedire che il reato venga portato a ulteriori conseguenze.

L'autorità giudiziaria competente, acquisita la notizia di reato, procede entro quarantotto ore al sequestro preventivo, ai sensi dell'articolo 321 del codice di procedura penale, dell'edificio o del terreno occupato arbitrariamente e dispone l'esecuzione dello sgombero e l'immediata restituzione all'avente diritto».

Art. 2. (Modifica all'articolo 380 del codice di procedura penale) 1. Dopo la lettera f) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale è inserita la seguente: *“f.1) delitto di invasione di terreni o edifici previsto dall'articolo 633, secondo e terzo comma, del codice penale”.*

Art. 3. (Modifica al comma 759 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di esenzione dall'imposta municipale unica) 1. Al comma 759 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, è aggiunta, in fine, la seguente lettera: *“g-bis) i terreni e gli edifici privati occupati abusivamente quando è stata esercitata l'azione penale per il delitto di cui*

all'articolo 633 del codice penale e a seguito di provvedimenti giudiziari non sia stato possibile eseguire lo sgombero dell'immobile per cause non imputabili al proprietario".

Art. 4. (Modifiche al comma 641 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di esenzione dalla tassa sui rifiuti) 1. Al secondo periodo del comma 641 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sono apportate le seguenti modificazioni: a) la parola: « escluse » è sostituita dalla seguente: « esclusi »;

b) la parola "e" è soppressa;

c) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « *e gli edifici privati occupati abusivamente quando è stata esercitata l'azione penale per il delitto di cui all'articolo 633 del codice penale e a seguito di provvedimenti giudiziari non sia stato possibile eseguire lo sgombero dell'immobile per cause non imputabili al proprietario*».

Art. 5. (Abrogazione dell'articolo 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48) L'articolo 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, è abrogato.

Tale proposta di legge, pur pregevolmente motivata dall'esigenza di evitare *"che il sistema sanzionatorio vigente improntato a politiche deflative lasci sostanzialmente impuniti gli autori del delitto e, circostanza ancora più grave, non assicuri un'adeguata e repentina tutela della persona offesa, privata della propria abitazione"*, a nostro avviso **presenta alcuni aspetti che potrebbero essere oggetto di ulteriore approfondimento con riferimento:**

B1) alla previsione dell'inapplicabilità della scriminante dello stato di necessità alle occupazioni abusive. Il comma 4 prevede che lo stato di necessità di cui all'articolo 54 non si applica nei confronti dell'occupante illegittimo, qualora dalla sua condotta sia derivata l'estromissione dall'alloggio del legittimo assegnatario. L'esclusione *sic et simpliciter* della scriminante in parola appare in potenziale contrasto con il principio costituzionale di proporzionalità e ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto preclude in radice la possibilità di bilanciare beni giuridici in potenziale conflitto, dichiarando il diritto all'invulnerabilità della proprietà privata sempre prevalente su qualsiasi altro bene costituzionale. Appare pertanto opportuno considerare la possibilità di circoscrivere l'ambito di applicazione di tale scriminante ma non escluderla del tutto, prevedendo espressamente che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa di esclusione della punibilità ai sensi dell'art. 54 c.p.

Proposta Assoimmobiliare: indicare espressamente che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa scriminante ex art. 54 c.p.

B2) I rimedi ripristinatori previsti dalla fattispecie. I commi 5 e 6 della norma in esame attribuiscono alla Polizia giudiziaria il potere-dovere di intervenire per impedire che il reato venga portato a ulteriori conseguenze e, all'Autorità giudiziaria competente, di procedere entro quarantotto ore al sequestro preventivo, ai sensi dell'articolo 321 del codice di procedura penale, dell'edificio o del terreno occupato arbitrariamente e dispone l'esecuzione dello sgombero e l'immediata restituzione all'avente diritto.

Con riferimento alla necessità di introdurre, nell'ambito del procedimento penale, strumenti ripristinatori nella disponibilità della persona offesa, si rimanda a quanto già evidenziato *sub* A2) con riferimento alla possibilità di introdurre la previsione di un ordine di rilascio contenuto nel provvedimento di sequestro, dotato di esecutorietà ed azionabile dal legittimo possessore.

Proposta Assoimmobiliare: sostituire lo sgombero dell'immobile con una previsione specifica – valevole sia per gli immobili pubblici che per quelli privati – che consenta al Pubblico Ministero di adottare, unitamente al provvedimento di sequestro preventivo, un'ordinanza di rilascio immediato dell'immobile arbitrariamente occupato per il quale è stata sporta valida querela, previa verifica della sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione. Detto provvedimento, dotato di efficacia esecutiva, consentirebbe una forma di tutela immediata nella disponibilità del legittimo possessore, il quale potrebbe avvalersi della forza pubblica per la relativa esecuzione. Con riferimento alle persone di età superiore agli anni 65, al fine di superare le possibili difficoltà per costoro di portare ad esecuzione un provvedimento dell'autorità giudiziaria, si potrebbe prevedere che la Procura, dopo aver emesso l'ordine di rilascio quale modalità esecutiva del provvedimento di sequestro, provveda essa stessa alla relativa esecuzione.

Si ritiene, inoltre, di segnalare la possibilità di inserire specifiche previsioni relative:

B3) all'aggravante di cui all'art. 61, n.5) c.p.: appare opportuno tutelare le persone più fragili con l'inserimento della previsione di un aumento di pena da un terzo alla metà qualora ricorra l'aggravante di cui all'art. 61, n. 5, c.p., ossia l'aver "*profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa*".

Proposta Assoimmobiliare: prevedere la procedibilità d'ufficio ed una pena aumentata da un terzo alla metà qualora l'occupazione abusiva di cui al comma primo sia aggravata dalla circostanza di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

B4) alla punibilità per coloro i quali si intromettano, cooperino, ricevano o corrispondano denaro o altra utilità al fine di consentire la commissione del reato di cui al primo comma.

Proposta Assoimmobiliare: prevedere la punibilità per coloro i quali si intromettano, cooperino, ricevano o corrispondano denaro o altra utilità al fine di consentire o agevolare la commissione del reato di cui al primo comma.

B5) alla spontanea riconsegna dell'immobile quale condizione per poter accedere ai riti premiali e agli altri benefici di legge. Appare infine opportuno considerare la possibilità di prevedere che l'imputato del reato in esame, per poter definire il procedimento penale con il patteggiamento o con la messa alla prova, ovvero per poter beneficiare, all'esito del giudizio di responsabilità, della sospensione condizionale della pena, abbia proceduto alla riconsegna spontanea dell'immobile al legittimo possessore.

Proposta Assoimmobiliare: condizionare l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova, al patteggiamento ovvero del condannato alla sospensione condizionale della pena al rilascio volontario dell'immobile.

Tenuto conto di quanto detto, si riporta qui di seguito una possibile formulazione del nuovo Art. 633:

Art. 633 *“chiunque invade arbitrariamente terreni altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito con la reclusione fino a quattro anni e con la multa da euro 750 a euro 2.000.*

Chiunque invade arbitrariamente edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o di trarne altrimenti profitto, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 3.000 a euro 7.000.

Le pene previste dai commi primo e secondo sono aumentate di un terzo:

a) quando l'invasione arbitraria riguarda edifici destinati ad alloggi popolari pubblici o di proprietà dell'ente gestore;

b) quando l'invasione arbitraria riguarda abitazioni adibite a residenza anche saltuaria e ne sia derivata l'estromissione del proprietario o di chi vanta sull'unità abitativa legittimo diritto di godimento;

c) se il fatto è commesso da più di cinque persone o da persona armata;

d) nei confronti dei promotori e organizzatori, quando il fatto è commesso da due o più persone.

La pena di cui al primo comma è aumentata da un terzo alla metà e si procede d'ufficio quando ricorre l'aggravante di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

La pena previste ai commi 1 e 2 si applicano anche nei confronti di chiunque si intromette, coopera, riceve o corrisponde denaro o altra utilità al fine di consentire o agevolare la commissione delle condotte illecite ivi rispettivamente previste.

Il pubblico ministero, al fine di evitare che il reato sia portato a conseguenze ulteriori, acquisita la notizia di reato e valutata la sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione, dispone il sequestro preventivo dell'immobile ed emette un ordine di rilascio immediato, che costituisce titolo esecutivo per l'esecuzione forzata a cura della stessa persona offesa.

Nel caso in cui la persona offesa dal reato sia un soggetto di età superiore ad anni 65 l'esecuzione forzata è a cura del Pubblico Ministero.

Non può essere concessa la messa alla prova né il patteggiamento se l'imputato non ha prima proceduto alla spontanea riconsegna dell'immobile al legittimo possessore.

Non può essere concessa la sospensione condizionale della penale se l'imputato non ha proceduto alla spontanea riconsegna dell'immobile al legittimo possessore prima dell'apertura del dibattimento.

C) C. 316 (On. Orfini, PD) “Abrogazione dell’articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, in materia di occupazione abusiva di immobili”

La proposta in esame, presentata il 13 ottobre 2022, abroga l’articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, che prevede che chi occupa abusivamente un immobile senza titolo non possa chiedere la residenza, né l’allacciamento ai pubblici servizi per il medesimo immobile e rende nulli tutti gli atti emessi in violazione di questa norma; prevede, inoltre, che i soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possano partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della stessa natura per i cinque anni successivi all’accertamento dell’occupazione abusiva.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1. L’articolo 5 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, è abrogato.

La proposta in esame contraddice apertamente le finalità che diffusamente gli altri testi di disegno di legge intendono perseguire, e rischia di legalizzare la posizione di chi al contrario dovrebbe avere quale deterrente l’impossibilità di utilizzare un immobile altrui contro la sua volontà.

D) C.332 (On. Bof, Lega) "Introduzione dell’articolo 633-bis del codice penale, in materia di occupazione abusiva di alloggi pubblici o privati"

La proposta in esame, presentata il 13 ottobre 2022, è rivolta alle occupazioni abusive di immobili di proprietà privata adibite a residenza principale, ed introduce una nuova fattispecie all’interno del codice penale (art. 633-bis c.p.), ma non tratta del fenomeno delle occupazioni collettive di interi edifici.

Tale nuova disposizione, animata dalla volontà di tutelare *“le persone fragili e le persone anziane in particolare”* e di *“garantire il rilascio tempestivo dell’alloggio occupato in modo abusivo”*, riguarda i soli immobili adibiti a residenza principale di una o più persone e presenta, a nostro avviso, alcuni aspetti che potrebbero essere oggetto di ulteriore approfondimento con riferimento:

D1) alla numerazione dell’articolo. Nel codice penale esiste già un articolo 633-bis c.p. *“invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l’incolumità pubblica”*, ed appare pertanto opportuno considerare la possibilità di inserire tale nuova disposizione con una numerazione differente:

Proposta Assoimmobiliare: art. 633.2 c.p., (in quanto, come si dirà nel capitolo 2, si propone in questa sede l’introduzione di un nuovo reato, numerato quale art. 633.1 e rubricato *“occupazione arbitraria e in forma collettiva di interi edifici o di parti significative di essi o di una pluralità di immobili”*).

D2) alla pena edittale. La previsione della pena della reclusione inferiore a quella prevista per il reato di cui all'art. 633 c.p. (punito da uno a tre anni) può apparire in contrasto con la finalità perseguita, ossia quella di "scoraggiare i soggetti malintenzionati dal « prendere di mira » le persone più fragili". Risulta pertanto opportuno considerare la possibilità di stabilire una pena edittale più severa rispetto a quella prevista per il reato di occupazione arbitraria di terreni ed edifici;

Proposta Assoimmobiliare: pena da due a quattro anni di reclusione.

D3) alle aggravanti. Il secondo comma prevede un aumento di pena:

- *quando il rilascio dell'alloggio occupato non avvenga entro quarantotto ore dalla presentazione della querela;*

- *o se la persona residente nell'alloggio occupato abbia un'età superiore a sessantacinque anni, sia disabile o sia affetta da una grave patologia.*

Il tema che potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento è quello rappresentato dal possibile contrasto di entrambe le aggravanti con il principio di colpevolezza. Sia la presentazione di una valida querela, sia l'età o le condizioni personali della vittima del reato, appaiono infatti circostanze potenzialmente non conosciute dall'autore del reato, che si vedrebbe pertanto infliggere un aumento di pena in conseguenza di condizioni oggettive verosimilmente estranee alla sua sfera cognitiva, in potenziale contrasto con il principio indicato.

Con riferimento alla prima delle aggravanti in esame (il mancato rilascio entro le 48 dalla querela), si veda sub A2) circa **l'ordine di rilascio dell'immobile quale possibile misura (cautelare prima e definitiva poi)** finalizzata ad evitare che il reato (l'occupazione abusiva) sia portato a conseguenze ulteriori.

Con riferimento all'età o alle condizioni personali della vittima, si potrebbe considerare l'aggravante comune di cui all'art. 61, n.5, c.p. che prevede un aumento di pena qualora si sia "profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa".

Proposta Assoimmobiliare: prevedere la procedibilità d'ufficio ed una pena aumentata da un terzo alla metà qualora l'occupazione abusiva di cui al comma primo sia aggravata dalla circostanza di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

D4) alla previsione dello sgombero dell'immobile entro 48 ore. I commi 3 e 4 della disposizione in esame prevedono che, qualora il responsabile dell'occupazione non rilasci l'immobile entro le 48 ore dalla proposizione della querela, si proceda allo sgombero degli immobili pubblici mentre, nel caso di immobili privati, la polizia intervenga senza indugio e senza attendere il provvedimento del giudice.

Anche tali previsioni presentano aspetti meritevoli di ulteriore approfondimento. Oltre a non essere indicata, infatti, l'autorità che sia investita del potere-dovere di disporre lo sgombero dell'immobile (pubblico), esso appare difficilmente realizzabile in fase esecutiva (al di là di quanto di dirà appresso per gli interi edifici), rischiando pertanto di divenire una misura ripristinatoria priva di rilevanza pratica.

Anche con riferimento a tale fattispecie si ritiene quindi possibile proporre (si veda *sub* A2) di attribuire al Pubblico Ministero il potere di adottare un ordine di rilascio quale modalità esecutiva di un provvedimento di sequestro preventivo, dotato dei requisiti di esecutorietà propri della statuizione civile a tutela del possesso, al fine di consentire al privato di ricorrere alla forza pubblica per la relativa esecuzione.

Proposta Assoimmobiliare: sostituire la previsione dello sgombero dell'immobile entro 48 ore con quella - valevole sia per gli immobili pubblici che per quelli privati - di attribuire al Pubblico Ministero il potere di adottare, unitamente al provvedimento di sequestro preventivo, un'ordinanza di rilascio immediato dell'immobile arbitrariamente occupato per il quale è stata sporta valida querela, previa verifica della sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione. Anche in tal caso, e vista proprio la finalità perseguita con tale proposta di legge, si potrebbe prevedere, con riferimento alle persone di età superiore agli anni 65, che la Procura, dopo aver emesso l'ordine di rilascio quale modalità esecutiva del provvedimento di sequestro, provveda essa stessa alla relativa esecuzione.

Si ritiene, inoltre, di segnalare la possibilità di inserire specifiche previsioni relative:

D5) alla mancata punibilità per coloro i quali si intromettano, cooperino, ricevano o corrispondano denaro o altra utilità al fine di consentire la commissione del reato di cui al primo comma.

Proposta Assoimmobiliare: previsione di una pena edittale più alta per coloro i quali si intromettano, cooperino, ricevano o corrispondano denaro o altra utilità al fine di consentire o agevolare la commissione del reato di cui al primo comma.

D6) alla mancata previsione di una espressa limitazione delle ipotesi scriminanti. Anche per tale fattispecie appare opportuno considerare la possibilità di specificare nella norma che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa di esclusione della punibilità ai sensi dell'art. 54 c.p.

Proposta Assoimmobiliare: indicazione espressa che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa scriminante *ex art.* 54 c.p.

D7) alla mancata previsione della spontanea riconsegna dell'immobile quale condizione per poter accedere ai riti premiali e agli altri benefici di legge. Appare infine opportuno considerare la possibilità di prevedere che l'imputato del reato in esame, per poter definire il procedimento penale con il patteggiamento o con la messa alla prova, ovvero per poter beneficiare, all'esito del giudizio di responsabilità, della sospensione condizionale della pena, abbia proceduto alla riconsegna spontanea dell'immobile al legittimo possessore.

Proposta Assoimmobiliare: condizionare l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova, al patteggiamento ovvero del condannato alla sospensione condizionale della pena al rilascio volontario dell'immobile.

Tenuto conto di quanto detto, si riporta qui di seguito una possibile formulazione del nuovo Art. 633.2:

Art. 633.2 "chiunque occupi in modo abusivo alloggi pubblici o privati, adibiti a residenza principale di una o più persone, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione da due anni a quattro anni e con la multa da euro 1.000 a euro 5.000.

In caso di occupazione abusiva, la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa scriminante ex art. 54 c.p.

La pena di cui al primo comma è aumentata da un terzo alla metà e si procede d'ufficio quando ricorre l'aggravante di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

La pena è della reclusione di due anni e sei mesi a cinque anni per chiunque si intromette, coopera, riceve o corrisponde denaro o altra utilità al fine di consentire o agevolare la commissione del reato di cui al primo comma.

Il pubblico ministero, al fine di evitare che il reato sia portato a conseguenze ulteriori, acquisita la notizia di reato e valutata la sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione, dispone il sequestro preventivo dell'immobile ed emette un ordine di rilascio immediato, che costituisce titolo esecutivo per l'esecuzione forzata a cura della stessa persona offesa.

Nel caso in cui la persona offesa dal reato sia un soggetto di età superiore ad anni 65 l'esecuzione forzata è a cura del Pubblico Ministero.

Non può essere concessa la messa alla prova né il patteggiamento se l'imputato non ha prima proceduto alla spontanea riconsegna dell'immobile al legittimo possessore.

Non può essere concessa la sospensione condizionale della penale se l'imputato non ha proceduto alla spontanea riconsegna dell'immobile al legittimo possessore prima dell'apertura del dibattimento.

E) C. 566 (On. Bisa, Lega) "Introduzione dell'articolo 624-ter del codice penale, in materia di tutela dell'inviolabilità del domicilio da occupazione arbitraria, nonché disposizioni concernenti la reintegrazione del proprietario o detentore legittimo nel possesso"

La proposta di legge in esame, presentata in data 14 novembre 2022, introduce nel codice penale una fattispecie specifica di reato per la tutela del domicilio, l'articolo 624-ter c.p., che, con la previsione di una pena edittale elevata, può essere notevolmente ridotta in caso di atteggiamento collaborativo degli occupanti, nonché della possibilità di arresto in flagranza degli stessi anche nel caso di permanenza nell'immobile dopo l'emanazione dell'ordine di sgombero, dovrebbe produrre un effetto dissuasivo preventivo e incentivare, comunque, ex post il *commodus discessus* degli occupanti.

La *ratio* della disposizione è analoga a quella dei reati di rapina, furto, aggressione e sequestro di persona, in quanto si riconosce alle autorità di polizia un potere autonomo di intervento, anche di propria iniziativa, per porre fine alla condotta illecita e per tutelare le persone e i beni.

Il reato è procedibile d'ufficio. La pena è ridotta (da un terzo alla metà) se l'occupante: collabora all'accertamento dei fatti; non oppone resistenza; ottempera volontariamente all'ordine di rilascio dell'immobile.

Gli articoli 2 e 3 intervengono sul codice di procedura penale per prevedere due distinte ipotesi di arresto in flagranza di reato: in caso di flagranza del delitto di occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui (ex art. 624-ter c.p.) l'articolo 3 della proposta prevede l'arresto facoltativo, a tal fine modificando l'art. 381 c.p.p.

In caso di inottemperanza all'ordine di rilascio dell'immobile di cui all'art. 624-ter c.p., l'articolo 2 prevede l'arresto obbligatorio. A tal fine, la disposizione inserisce nell'art. 380, comma 2, del codice di rito - che elenca i delitti non colposi, consumati o tentati, per i quali in caso di flagranza si procede all'arresto obbligatorio - una nuova ipotesi relativa all'inottemperanza all'ordine di rilascio. In ordine alla formulazione del testo, si evidenzia che l'elencazione dell'art. 380 si riferisce a delitti mentre la nuova lettera e-ter) si riferisce all'inottemperanza a un ordine dell'autorità che è conseguenza della commissione di un delitto (e non autonoma ipotesi delittuosa).

Gli articoli da 4 a 7 disciplinano il procedimento per ottenere il rilascio dell'immobile arbitrariamente occupato, prevedendo che gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che ricevono la denuncia del reato di cui all'art. 624-ter c.p. debbano effettuare sommarie verifiche sugli atti e conseguentemente recarsi entro 24 ore presso l'immobile occupato.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1. Dopo l'articolo 624-bis del codice penale è inserito il seguente: Art. 624-ter: Occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui: *“chiunque, mediante violenza, artifizii o raggiri, si impossessa, occupa o detiene senza titolo legittimo un immobile destinato a domicilio altrui ovvero impedisce il rientro del proprietario o detentore legittimo nel medesimo immobile è punito con la pena della reclusione da due a sette anni.*

Alla stessa pena prevista dal primo comma soggiace chiunque si intromette, coopera, riceve o corrisponde denaro o altra utilità per l'occupazione dell'immobile o cede ad altri l'immobile occupato.

Nel caso in cui l'occupante collabori all'accertamento dei fatti, non opponga resistenza e ottemperi volontariamente all'ordine di rilascio dell'immobile, la pena è ridotta da un terzo alla metà”.

Art. 2. Dopo la lettera e-bis) del comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale è inserita la seguente: *“e-ter) inottemperanza all'ordine di rilascio di cui al terzo comma dell'articolo 624-ter del codice penale”.*

Art. 3. Dopo la lettera f-bis) del comma 2 dell'articolo 381 del codice di procedura penale è inserita la seguente: *“f-ter) occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui prevista dall'articolo 624-ter del codice penale”.*

Art. 4. *“Gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria che ricevono denuncia del reato di occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui, di cui all'articolo 624-ter del codice penale, introdotto dall'articolo 1 della presente legge, valutati sommariamente gli atti prodotti dal soggetto denunciante, le risultanze anagrafiche, l'intestazione dei contratti e delle*

fatture relativi alle utenze domestiche e ogni ulteriore elemento utile per accertare la titolarità dei diritti sull'immobile, si recano, senza ritardo e comunque entro le ventiquattro ore successive alla denuncia, accompagnati dal denunziante o dal suo legale rappresentante o dal suo difensore munito di procura speciale, presso l'immobile da cui il denunziante dichiara di essere stato estromesso, al fine di procedere all'identificazione degli occupanti, all'accertamento di eventuali titoli che giustifichino il possesso dell'immobile e alla verifica dello stato dei luoghi. A tali fini, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria chiedono al detentore di accedere all'immobile medesimo alla presenza del denunziante, del suo legale rappresentante o del suo difensore".

Art. 5. *"In caso di assenso dell'occupante all'accesso, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, dopo avere accertato l'effettiva estromissione arbitraria del proprietario o detentore legittimo dal possesso dell'immobile o ricevuto la dichiarazione di chi lo occupa circa l'illegittimità della propria condotta, ordinano l'immediato rilascio dell'immobile e contestualmente reintegrano il proprietario o detentore legittimo nel possesso dell'immobile medesimo".*

Art. 6. *"In caso di assenza, diniego all'accesso o resistenza, anche passiva, di chi occupa l'immobile, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria compiono senza ritardo, anche con l'uso della forza, ai sensi degli articoli".*

Anche tale proposta, pur lodevole per le finalità perseguite, potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento con riferimento:

E1) alla necessità di un coordinamento con la fattispecie di cui all'art. 633 c.p. Appare opportuno considerare la possibilità di inserire una formula di apertura che chiarisca i rapporti tra la presente fattispecie e l'art. 633 c.p.:

Proposta Assoimmobiliare: introduzione dell'inciso *"al di fuori dei casi previsti dall'art. 633 c.p."*.

E2) alla previsione della violenza, degli artifici o raggiri ai fini della integrazione del reato. Nell'attuale formulazione dell'art. 633 c.p., come sopra visto, è sufficiente che l'invasione sia arbitraria. La previsione in esame prevede invece che l'occupazione sia realizzata con violenza, con artifici o con raggiri. Tali elementi di fattispecie rischiano pertanto di restringere il campo di applicazione rispetto all'attuale formulazione dell'art. 633 c.p.

Proposta Assoimmobiliare: sostituzione degli elementi di fattispecie della violenza, degli artifici e raggiri con il concetto di occupazione arbitraria.

E3) alla previsione del rilascio immediato dell'immobile e della reintegra del possesso al legittimo proprietario o detentore ad opera della polizia giudiziaria. La pur lodevole previsione di disporre il rilascio immediato dell'immobile e la reintegra del possesso al legittimo proprietario o detentore, appare meritevole di ulteriore approfondimento con riguardo alla difficoltà di procedere nell'immediatezza ad un accertamento, seppur sommario, relativo alla legittimità del possesso ad opera degli ufficiali ed agenti di Polizia giudiziaria.

Nel rimandare alle considerazioni sopra svolte al riguardo (*sub A2*), si ritiene di segnalare anche con riferimento a tale fattispecie la possibilità di prevedere l'introduzione di una

previsione specifica - sia per gli immobili pubblici che per quelli privati - che consenta al Pubblico Ministero di adottare, unitamente al provvedimento di sequestro preventivo, un'ordinanza di rilascio immediato dell'immobile arbitrariamente occupato per il quale è stata sporta valida querela, previa verifica della sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione.

Proposta Assoimmobiliare: sostituire la previsione del rilascio immediato dell'immobile e della reintegra del possesso al legittimo proprietario o detentore ad opera della polizia giudiziaria con una previsione specifica - valevole sia per gli immobili pubblici che per quelli privati - che consenta al Pubblico Ministero di adottare, unitamente al provvedimento di sequestro preventivo, un'ordinanza di rilascio immediato dell'immobile arbitrariamente occupato per il quale è stata sporta valida querela, previa verifica della sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione. Anche in tal caso si potrebbe prevedere, con riferimento alle persone di età superiore agli anni 65, che la Procura, dopo aver emesso l'ordine di rilascio quale modalità esecutiva del provvedimento di sequestro, provveda essa stessa alla relativa esecuzione.

Anche con riferimento a tale proposta di legge, si ritiene infine di segnalare la possibilità di considerare l'inserimento di previsioni specifiche relative:

E4) alla tutela delle persone più fragili con l'inserimento della procedibilità d'ufficio ed una pena aumentata da un terzo alla metà qualora l'occupazione abusiva di cui al primo comma sia aggravata dalla circostanza di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

Proposta Assoimmobiliare: prevedere la procedibilità d'ufficio ed una pena aumentata da un terzo alla metà qualora l'occupazione abusiva di cui al primo comma sia aggravata dalla circostanza di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

E5) alla limitazione dei casi di cui all'art. 54 c.p., con la previsione espressa che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa di esclusione della punibilità ai sensi dell'art. 54 c.p.

Proposta Assoimmobiliare: indicazione espressa che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa scriminante ex art. 54 c.p.

E6) alla previsione della spontanea riconsegna dell'immobile quale condizione per poter accedere ai riti premiali e agli altri benefici di legge.

Proposta Assoimmobiliare: condizionare l'ammissione dell'imputato alla messa alla prova, al patteggiamento ovvero del condannato alla sospensione condizionale della pena al rilascio volontario dell'immobile

Tenuto conto di quanto detto, si ritiene che una possibile formulazione del nuovo art. 624-ter c.p. possa essere sovrapponibile a quella proposta ex art. 633.2 alla quale, pertanto, si rimanda.

F) C. 935 (On. Foti, FdI) “Modifica dell’articolo 634 del codice penale e altre disposizioni in materia di occupazione abusiva di immobili”

La proposta di legge in esame, presentata in data 1 marzo 2023, è finalizzata a rendere più efficace la tutela dei proprietari di immobili e il contrasto alle occupazioni abusive.

In particolare, l’articolo 1 sostituisce l’articolo 634 del codice penale, introducendo il reato di «*spoliazione o turbativa violenta del possesso o della detenzione di cose immobili*», al quale si applica l’arresto in flagranza di reato (articolo 2), mentre non si applica il rito abbreviato (articolo 3).

Per il reato di cui al novellato articolo 634, inoltre, la sospensione condizionale della pena è subordinata alla reimmissione del bene nel possesso del suo legittimo titolare (articolo 4).

L’articolo 5 estende l’applicazione delle disposizioni di cui al comma 81 dell’articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, in materia di esenzione dall’imposta municipale propria, al reato di cui al 634 del codice penale come modificato dalla presente proposta di legge, in aggiunta ai reati già previsti di cui agli articoli 614, secondo comma, e 633 del codice penale.

L’articolo 6, infine, reca l’abrogazione di alcune norme in contrasto con le disposizioni di cui alla presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1. (Modifica dell’articolo 634 del codice penale). L’articolo 634 del codice penale è sostituito dal seguente: “Art. 634. – (*Spoliazione o turbativa violenta del possesso o della detenzione di cose immobili*) – *Chiunque, fuori dei casi indicati negli articoli 633 e 633-bis, con violenza alla persona, con minaccia o con violenza sulle cose, spoglia qualcuno del possesso o della detenzione di cose immobili, o altrimenti turba tale possesso o detenzione, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni e con la multa da 2.000 a 10.000 euro.*

Se i fatti di cui al primo comma sono commessi in danno di una civile abitazione o delle sue pertinenze, la pena è della reclusione da cinque a nove anni e della multa da 5.000 a 25.000 euro. Nelle ipotesi di flagranza di reato, la polizia giudiziaria interviene per impedire che il reato sia portato a ulteriori conseguenze.

Nei casi di cui al secondo comma, l’autorità giudiziaria competente, acquisita la notizia di reato, procede entro quarantotto ore al sequestro preventivo, ai sensi dell’articolo 321 del codice di procedura penale, della civile abitazione o delle sue pertinenze oggetto del reato e dispone l’esecuzione dello sgombero e l’immediata restituzione dell’immobile all’avente diritto”.

Art. 2. (Modifica all’articolo 380 del codice di procedura penale). All’articolo 380, comma 2, del codice di procedura penale è aggiunta, in fine, la seguente lettera: “*m-sexies) delitto di spoliazione o turbativa violenta del possesso o della detenzione di cose immobili, nell’ipotesi aggravata di cui all’articolo 634, secondo comma, del codice penale*”

Art. 3. (Modifica all’articolo 444 del codice di procedura penale). All’articolo 444, comma 1-bis, del codice di procedura penale, le parole: “*e 609-octies*” sono sostituite dalle seguenti: “*609-octies e 634, secondo comma*”.

Art. 4. (Modifica all'articolo 163 del codice penale). All'articolo 163 del codice penale è aggiunto, in fine, il seguente comma: *“nel caso di condanna per il reato di cui all'articolo 634, secondo comma, la sospensione condizionale della pena è comunque subordinata alla reimmersione del bene nel possesso del suo legittimo titolare”*.

Art. 5. (Modifica al comma 759 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di esenzione dall'imposta municipale propria). Alla lettera g-bis) del comma 759 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, le parole: *“in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, o 633 del codice penale » sono sostituite dalle seguenti: « in relazione ai reati di cui agli articoli 614, secondo comma, 633, o 634 del codice penale”*.

Art. 6. (Abrogazioni). L'articolo 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, è abrogato. 2. L'articolo 31-ter del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, è abrogato.

Anche tale proposta, pur pregevole per le finalità perseguite, potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento con riguardo:

F1) alla previsione della violenza o della minaccia ai fini della integrazione del reato. Nell'attuale formulazione dell'art. 633 c.p., come sopra visto, è sufficiente che l'invasione sia arbitraria. La previsione in esame prevede invece che la spoliazione del possesso sia realizzata con violenza o minaccia. Tali elementi di fattispecie rischiano pertanto di restringere il campo di applicazione rispetto all'attuale formulazione dell'art. 633 c.p.

Proposta Assoimmobiliare: sostituzione degli elementi di fattispecie della violenza o minaccia con quello di occupazione arbitraria.

F2) alla previsione dello sgombero quale modalità esecutiva del sequestro preventivo. La pur lodevole previsione di disporre lo sgombero immediato dell'immobile e la sua restituzione all'avente diritto, motivata dalla necessità di rendere efficace il contrasto alle condotte illecite in esame, appare meritevole di ulteriore approfondimento in ragione dei sopra evidenziati poteri discrezionali che, di fatto, la Pubblica Amministrazione esercita nell'esecuzione di detti provvedimenti. Nel rimandare alle considerazioni sopra svolte al riguardo (*sub A2*), si ritiene di segnalare anche con riferimento a tale fattispecie la possibilità di prevedere l'introduzione di una previsione specifica - sia per gli immobili pubblici che per quelli privati - che consenta al Pubblico Ministero di adottare, unitamente al provvedimento di sequestro preventivo, un'ordinanza di rilascio immediato dell'immobile arbitrariamente occupato per il quale è stata sporta valida querela, previa verifica della sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione.

Proposta Assoimmobiliare: sostituire allo sgombero il potere del Pubblico Ministero - sia con riferimento agli immobili pubblici che per quelli privati - di adottare, unitamente al provvedimento di sequestro preventivo, un'ordinanza di rilascio immediato dell'immobile arbitrariamente occupato per il quale è stata sporta valida querela, previa verifica della sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione. Anche in tal caso si potrebbe prevedere, con

riferimento alle persone di età superiore agli anni 65, che la Procura, dopo aver emesso l'ordine di rilascio quale modalità esecutiva del provvedimento di sequestro, provveda essa stessa alla relativa esecuzione.

Anche con riferimento a tale proposta di legge, si ritiene infine di segnalare la possibilità di considerare l'inserimento di previsioni specifiche (e delle relative proposte di emendamento già sopra evidenziate alle quali pertanto si rimanda) relative:

F3) alla tutela delle persone più fragili con l'inserimento della procedibilità d'ufficio ed una pena aumentata da un terzo alla metà qualora l'occupazione abusiva di cui al comma primo sia aggravata dalla circostanza di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

F4) alla punibilità per coloro i quali si intromettono, cooperino, ricevano o corrispondano denaro o altra utilità al fine di consentire la commissione del reato di cui al primo comma.

F5) alla espressa previsione che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa di esclusione della punibilità ai sensi dell'art. 54 c.p.

F6) alla previsione che la spontanea riconsegna dell'immobile è condizione per poter accedere ai riti premiali e agli altri benefici di legge.

Tenuto conto di quanto detto, si riporta qui di seguito una possibile formulazione del nuovo Art. 634:

Art. 634 "Se i fatti di cui all'articolo precedente sono commessi in danno di una civile abitazione o delle sue pertinenze, la pena è della reclusione da cinque a nove anni e della multa da 5.000 a 25.000 euro.

In caso di occupazione abusiva, la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa scriminante ex art. 54 c.p.

La pena di cui al primo comma è aumentata da un terzo alla metà e si procede d'ufficio quando ricorre l'aggravante di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

La pena di cui al comma primo si applica anche nei confronti di chiunque si intromette, coopera, riceve o corrisponde denaro o altra utilità al fine di consentire o agevolare la commissione del reato di cui al primo comma.

Il pubblico ministero, al fine di evitare che il reato sia portato a conseguenze ulteriori, acquisita la notizia di reato e valutata la sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione, dispone il sequestro preventivo dell'immobile ed emette un ordine di rilascio immediato, che costituisce titolo esecutivo per l'esecuzione forzata a cura della stessa persona offesa.

Nel caso in cui la persona offesa dal reato sia un soggetto di età superiore ad anni 65 l'esecuzione forzata è a cura del Pubblico Ministero.

Non può essere concessa la messa alla prova né il patteggiamento se l'imputato non ha prima proceduto alla spontanea riconsegna dell'immobile al legittimo possessore.

Non può essere concessa la sospensione condizionale della penale se l'imputato non ha proceduto alla spontanea riconsegna dell'immobile al legittimo possessore prima dell'apertura del dibattimento.

G) C. 1022 (D’Orso, M5S) “Modifiche all’articolo 633 del codice penale, in materia di occupazione abusiva di edifici altrui adibiti ad abitazione, e introduzione dell’articolo 703-bis del codice di procedura civile, concernente la tutela del possesso di immobili adibiti ad abitazione”

La proposta di legge in esame, presentata in data 20 marzo 2023, l’obiettivo di scoraggiare e di dissuadere *“molti soggetti malintenzionati dal violare non solo il diritto di proprietà ma anche la dignità e la libertà morale della vittima, soprattutto nei casi in cui l’occupazione ha ad oggetto un immobile adibito ad abitazione di soggetti fragili come gli anziani, i disabili o i soggetti affetti da grave patologia”*.

L’articolo 1 modifica l’articolo 633 introducendo una fattispecie con elementi di specialità rispetto al reato base di cui al primo comma, diretta a perseguire con sanzioni penali più severe la condotta di invasione di edifici altrui, di proprietà pubblica o privata, adibiti ad abitazione, che avvenga con violenza alle persone o con minaccia ovvero approfittando dell’assenza della persona offesa.

L’articolo 2 modifica l’articolo 380, comma 2, del codice di procedura penale, inserendo le fattispecie aggravate di cui al secondo e al terzo comma dell’articolo 633 del codice penale, come modificato dall’articolo 1 della presente proposta di legge, nell’elenco dei delitti per i quali è previsto l’arresto obbligatorio in flagranza.

L’articolo 3 introduce il nuovo articolo 703-bis del codice di procedura civile, configurando un procedimento cautelare possessorio *ad hoc* per l’ipotesi che lo spoglio abbia ad oggetto immobili adibiti ad abitazione del ricorrente, al fine di assicurare una tutela più rapida ed efficace al legittimo possessore o proprietario dell’abitazione illegittimamente occupata che si rivolge al giudice per essere reintegrato nel possesso nonché nella disponibilità materiale del proprio immobile, a seguito dello spoglio subìto.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1. (Modifiche all’articolo 633 del codice penale). All’articolo 633 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni: a) il secondo comma è sostituito dal seguente: *“si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 5.160 se il fatto riguarda immobili, di proprietà pubblica o privata, adibiti ad abitazione altrui ed è commesso con violenza alla persona o con minaccia ovvero durante l’assenza della persona offesa”*; b) dopo il secondo comma è inserito il seguente *“si applica la pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 1.032 a euro 5.160: 1) se i fatti di cui al primo e al secondo comma sono commessi da più di cinque persone o da persona palesemente armata; 2) se il fatto di cui al secondo comma è commesso in danno di persona disabile o di età superiore a settanta anni o affetta da grave patologia”*; c) sono aggiunti, in fine, i seguenti commi: *“per i fatti di cui al secondo e al terzo comma si procede d’ufficio. Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 62, numero 6, e 98, concorrenti con una o più delle circostanze aggravanti di cui al presente articolo non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità delle stesse risultante dall’aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti”*.

Art. 2. (Modifica all'articolo 380 del codice di procedura penale). All'articolo 380, comma 2, del codice di procedura penale, dopo la lettera f-bis) è aggiunta la seguente: "*f-ter) delitto di invasione di edifici nelle ipotesi aggravate di cui all'articolo 633, secondo e terzo comma, del codice penale*".

Art. 3. (Introduzione dell'articolo 703-bis del codice di procedura civile). Dopo l'articolo 703 del codice di procedura civile è inserito il seguente: "*Art. 703-bis. – (Domande di reintegrazione nel possesso di immobili adibiti ad abitazione) "le domande di reintegrazione nel possesso aventi ad oggetto immobili, di proprietà pubblica o privata, adibiti ad abitazione del ricorrente possono essere proposte verbalmente in udienza, anche senza formalità. Delle stesse il giudice fa redigere processo verbale cui è sempre allegata copia del titolo da cui si evince la proprietà o il diritto reale o personale di godimento del bene da parte del ricorrente. Il giudice, acquisite nella stessa udienza sommarie informazioni, se ritiene la domanda non manifestamente infondata, ordina con decreto provvisoriamente esecutivo la reintegrazione nel possesso dell'immobile in favore del ricorrente e fissa, con il medesimo decreto, l'udienza di comparizione delle parti davanti a sé entro un termine non superiore a quindici giorni assegnando all'istante un termine perentorio non superiore a tre giorni per la notificazione del ricorso e del decreto. Il ricorso e il decreto provvisoriamente esecutivo devono essere notificati presso l'immobile oggetto di spoglio, a cura dell'ufficiale giudiziario, entro tre giorni dalla presa in carico della notificazione. Contestualmente alla notificazione, l'ufficiale giudiziario redige processo verbale nel quale identifica i soggetti occupanti l'immobile, dà atto di aver ingiunto agli stessi il rilascio dell'immobile, che deve avvenire entro i due giorni successivi, e annota le eventuali eccezioni sollevate dai soggetti occupanti e ogni altra notizia utile. terminate le operazioni, l'ufficiale giudiziario deposita senza ritardo il processo verbale presso la cancelleria del giudice che ha emanato il decreto. Il giorno successivo al termine assegnato per il rilascio, l'ufficiale giudiziario accede all'immobile per immettere nel possesso l'istante. Se l'immobile non è stato ancora liberato, l'ufficiale giudiziario procede immediatamente allo sgombero coattivo con l'assistenza della forza pubblica e dei servizi sociali e socio-sanitari, ove tra gli occupanti vi siano soggetti minori, ultrasettantenni o disabili gravi o gravissimi. All'udienza il giudice, verificata la regolare e tempestiva notificazione del ricorso e del decreto, letto il verbale redatto dall'ufficiale giudiziario, sentite le parti ove comparse personalmente e valutata ogni circostanza utile, con ordinanza, conferma, modifica o revoca il provvedimento emanato con decreto. Contro l'ordinanza è sempre ammesso reclamo ai sensi dell'articolo 669-terdecies ».*

Art. 4. (Disposizioni in materia di spese di giustizia). Il procedimento di cui all'articolo 703-bis del codice di procedura civile, introdotto dall'articolo 3 della presente legge, non è soggetto al contributo unificato previsto dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

Anche tale proposta, pur pregevole per le finalità perseguite, potrebbe essere oggetto di ulteriore approfondimento con riguardo:

G1) all'aggravante reato di cui al comma 3, n. 2, relativa all'età o all'esistenza di una patologia della vittima del reato. Nel rimandare a quanto già evidenziato *sub A1)* con riferimento all'età o alle condizioni personali della vittima, si potrebbe considerare

l'aggravante comune di cui all'art. 61, n.5, c.p. che prevede un aumento di pena qualora si sia "profittato di circostanze di tempo, di luogo o di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa".

Proposta Assoimmobiliare: prevedere la procedibilità d'ufficio ed una pena aumentata qualora l'occupazione abusiva di cui al comma primo sia aggravata dalla circostanza di cui al n. 5 dell'art. 61 c.p.

G2) alla introduzione di una nuova procedura di natura civilistica per il rilascio dell'immobile occupato. L'introduzione di una specifica procedura in sede civile e non solo in sede penale è sicuramente apprezzata. La procedura dovrebbe anzi essere specificamente estesa a tutti gli immobili qualunque sia la loro destinazione, e non dunque alle sole occupazioni di immobili adibiti ad abitazione privata. Si auspica l'estensione della procedura anche alle occupazioni per così dire collettive, ossia alle occupazioni organizzate e che interessano interi edifici o parti significative di essi. In ogni caso si rileva come le problematiche che più generalmente si riscontrano in sede civile sono connesse alla notifica e alla identificazione degli occupanti. Le occupazioni, infatti, sono quasi sempre poste in essere da una pluralità di soggetti e nuclei familiari di cui non si conosce l'identità e che spesso, anche con l'uso della minaccia e della violenza, rifiutano di farsi identificare. Per ovviare a questo problema è assolutamente necessario che sia espressamente stabilito per questo genere di occupazioni che, laddove l'occupazione è posta in essere da soggetti di cui non si conosce l'identità, il soggetto che richiede il provvedimento cautelare possa notificare il ricorso ed il provvedimento ed ogni altro del processo civile, anche a mezzo del sistema già previsto dalle norme di attuazione del codice di procedura civile della notifica per pubblici proclami. E' uno strumento che aiuterebbe molto la procedura che poi si mette in campo per ottenere la liberazione dell'immobile, qualunque sia la procedura che si adotta.

G3) alla punibilità per coloro i quali si intromettano, cooperino, ricevano o corrispondano denaro o altra utilità al fine di consentire la commissione del reato di cui al primo comma.

G4) alla espressa previsione che la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa di esclusione della punibilità ai sensi dell'art. 54 c.p.

G5) alla previsione che la spontanea riconsegna dell'immobile è condizione per poter accedere ai riti premiali e agli altri benefici di legge.

Tenuto conto di quanto detto, si riporta qui di seguito una possibile formulazione del nuovo Art. 634:

Art. 634 "si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da euro 1.032 a euro 5.160 se il fatto riguarda immobili, di proprietà pubblica o privata, adibiti ad abitazione altrui ed è commesso con violenza alla persona o con minaccia ovvero durante l'assenza della persona offesa".

Si applica la pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 1.032 a euro 5.160: 1) se i fatti di cui al primo e al secondo comma sono commessi da più di cinque persone o da persona palesemente armata; 2) se ricorre la circostanza di cui all'art. 61, n. 5 c.p."

Per i fatti di cui al secondo e al terzo comma si procede d'ufficio. Le circostanze attenuanti, diverse da quelle previste dagli articoli 62, numero 6, e 98, concorrenti con una o più delle circostanze aggravanti di cui al presente articolo non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità delle stesse risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti

In caso di occupazione abusiva, la mera esigenza abitativa non può mai essere ritenuta causa scriminante ex art. 54 c.p.

La pena di cui al secondo comma si applica anche nei confronti di chiunque si intromette, coopera, riceve o corrisponde denaro o altra utilità al fine di consentire o agevolare la commissione del reato di cui al primo comma.

Il pubblico ministero, al fine di evitare che il reato sia portato a conseguenze ulteriori, acquisita la notizia di reato e valutata la sua fondatezza anche con riferimento alla legittima detenzione dell'immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione, dispone il sequestro preventivo dell'immobile ed emette un ordine di rilascio immediato, che costituisce titolo esecutivo per l'esecuzione forzata a cura della stessa persona offesa.

Nel caso in cui la persona offesa dal reato sia un soggetto di età superiore ad anni 65 l'esecuzione forzata è a cura del Pubblico Ministero.

Non può essere concessa la messa alla prova né il patteggiamento se l'imputato non ha prima proceduto alla spontanea riconsegna dell'immobile al legittimo possessore.

Non può essere concessa la sospensione condizionale della penale se l'imputato non ha proceduto alla spontanea riconsegna dell'immobile al legittimo possessore prima dell'apertura del dibattimento.

2) PROPOSTA DI INTRODUZIONE DI UNA NUOVA FATTISPECIE DI REATO: “OCCUPAZIONE ABUSIVA DI INTERI EDIFICI O PARTI SIGNIFICATIVE DI ESSI O DI UNA PLURALITA’ DI IMMOBILI AD OPERA DI PIU’ PERSONE ORGANIZZATE TRA LORO E FINALIZZATE ALL’INSEDIAMENTO ALL’INTERNO DEGLI EDIFICI E IMMOBILI OCCUPATI DI UNA MOLTEPLICITA’ DI NUCLEI ABITATIVI” (ART. 633.1)

Se relativamente al fenomeno delle occupazioni abusive è possibile affermare che una diversa formulazione dell’art. 633 c.p. (o l’introduzione di specifiche fattispecie a tutela dei più fragili), a maggior ragione ove si tenesse conto delle considerazioni sopra svolte, potrebbe dare impulso ad una “normalizzazione” del fenomeno delle occupazioni abusive di singoli immobili, si rileva come le proposte esaminate non contengano previsioni specifiche relative alle occupazioni cosiddette collettive, ossia le occupazioni di interi edifici o di parti significative di essi, o di una pluralità di immobili, organizzate e poste in essere ad opera di una pluralità di persone e finalizzate all’insediamento negli edifici ed immobili occupati di più nuclei abitativi.

La cannibalizzazione degli edifici, pubblici e privati, di natura residenziale o commerciale, ad opera di dette organizzazioni e associazioni costituisce, come visto, una piaga sociale che tiene sotto scacco l’autorità di Pubblica sicurezza e la collettività che risulta interessata da tali sacche di illegalità.

La presente discussione dovrebbe pertanto farsi carico di valutare la proposizione di norme finalizzate a dare maggiore vigore alla lotta contro le occupazioni in esame, attraverso la previsione di una fattispecie che inasprisca le pene per coloro i quali, facendo leva sulla forza intimidatrice dell’organizzazione, occupano abusivamente interi edifici o parti significative di essi.

Tale fattispecie consentirebbe di offrire tutela anche alle occupazioni collettive in corso ed estenderebbe l’applicazione di misure cautelari detentive anche nei confronti degli autori di detto reato.

D’altro canto, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno già avuto modo di evidenziare come *“una protrazione della condotta suscettibile di conoscere, nel suo svolgimento, il sopravvenire di una legge penale più sfavorevole si registra nel reato permanente, rispetto al quale la giurisprudenza di legittimità individua il tempus commissi delicti, ai fini della successione di leggi penali, nella cessazione della permanenza posto che, qualora la condotta anti-giuridica si protragga nel vigore della nuova legge, è quest’ultima che deve trovare applicazione (ex plurimis, Sez. 3, n. 43597 del 09/09/2015, Fiorentino, Rv. 265261; Sez. 5, n. 45860 del 10/10/2012, Abbatiello, Rv. 254458; Sez. 3, n. 13225 del 05/02/2008, Spera, Rv. 239847; Sez. 1, n. 20334 del 11/05/2006, Caffo, Rv. 234284; Sez. 1, n. 3376 del 21/02/1995, Gullo, Rv. 200697)”* (Cass. SU, 40986/2018).

Tale nuova fattispecie di reato dovrebbe inoltre essere accompagnata da previsioni specifiche che consentano di superare i sopra rilevati ostacoli di natura amministrativa che impediscono, nei fatti, la concreta esecuzione di ordini di sgombero legittimamente emessi dalle Procure della Repubblica.

Con riferimento a tale aspetto, ossia alle difficoltà incontrate nella prassi delle esecuzioni dei provvedimenti di sgombero adottati dall'Autorità giudiziaria (*id est* alla presunta discrezionalità amministrativa di eseguirli) la giurisprudenza di legittimità ha peraltro già avuto modo di stigmatizzare la presunta esistenza di siffatto potere discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione in materia di esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali di sgombero.

Nel 2018, la Suprema Corte ha infatti avuto modo di evidenziare come *“la discrezionalità della Pa non può mai spingersi, se non stravolgendo ogni fondamento dello Stato di diritto, a stabilire se dare o non dare esecuzione a un provvedimento dell'autorità giudiziaria, a maggior ragione quando questo abbia a oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla Cedu, come nel caso del diritto di proprietà, tutelato dall'articolo 41 della Costituzione e dagli articoli 6 Cedu e 1 del Primo Protocollo addizionale Cedu. È pertanto colposa la condotta dell'amministrazione dell'interno che, a fronte dell'ordine di sgombero di un immobile abusivamente occupato vi aut clam, trascuri per sei anni di dare attuazione al provvedimento di sequestro con contestuale ordine di sgombero impartito dalla Procura della Repubblica”* (Cass., Sez. II[^], 4 ottobre 2018, n. 29198).

La Pubblica amministrazione, prosegue la citata sentenza ***“non ha alcuna discrezionalità nell'eseguire l'ordine di sgombero del giudice delle case occupate. L'amministrazione deve agire nel rispetto del diritto di proprietà affermato dalla Convenzione e non può fare welfare con le risorse dei privati. La pa paga dunque per anni di inerzia a fronte di un ordine di sgombero”*** (Cass., Sez. II[^], 4 ottobre 2018, n. 29198).

Pertanto, conclude la Corte ***“il Viminale che non sgombera gli immobili occupati abusivamente, appena lo ordina la Procura, deve risarcire i proprietari. Né la strategia “attendista” può essere giustificata con l'esigenza di evitare più gravi disordini. Con la conseguenza che lo Stato dovrà risarcire i danni”*** (Cass., Sez. II[^], 4 ottobre 2018, n. 29198).

D'altro canto, non sfugge ad Assoimmobiliare che anche l'eventuale disinteressamento della sistemazione alloggiativa degli occupanti, determinerebbe senza meno problemi di ordine pubblico e di sicurezza urbana non meno gravi di quelli conseguenti alle occupazioni.

E' evidente pertanto che la fattispecie in esame - nel prevedere lo sgombero degli interi edifici ad opera della Polizia giudiziaria (limitando conseguentemente i poteri del Prefetto alle sole situazioni in cui gli interessi in gioco siano diversi ed ulteriori da quelli connessi alle esigenze abitative degli occupanti) - dovrà essere associata all'introduzione di disposizioni normative che impongano, ai Comuni, di individuare tempestivamente soluzioni alloggiative che consentano l'esecuzione del provvedimento di sgombero.

Sotto il profilo sistematico, sarebbe a questo proposito opportuno inserire tale nuova fattispecie subito dopo l'art. 633 c.p. e numerarla quale art. 633.1, rubricato “occupazione arbitraria di interi edifici o di parti significative di essi o di una pluralità di immobili ad opera di più persone organizzate tra di loro e finalizzate all'insediamento all'interno degli edifici e immobili occupati di una molteplicità di nuclei abitativi”.

Si sottopone qui di seguito una prima ipotesi di introduzione di nuovo specifico reato per le occupazioni **cosiddette collettive**.

NUOVO ART. 633.2 “Occupazione arbitraria di interi edifici o di parti significative di essi o di una pluralità di immobili ad opera di più persone organizzate tra di loro e finalizzate all’insediamento all’interno degli edifici e immobili occupati di una molteplicità di nuclei abitativi”.

Se l’occupazione arbitraria di cui all’articolo precedente è commessa da più di cinque persone e comunque da una pluralità di persone organizzate e coordinte tra loro ai fini dell’occupazione e tale occupazione è posta in essere in danno di interi edifici o parti significative di essi, ovvero di una pluralità di immobili anche non facenti parte del medesimo edificio, con la finalità di insediarvi una molteplicità di nuclei abitativi , si applica la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 412 a euro 4.128.

La pena per i promotori e per gli organizzatori dell’occupazione arbitraria di cui al comma precedente è da tre a otto anni di reclusione.

Nel caso di cui al primo comma, il Pubblico Ministero, ricevuta la notizia di reato e valutata la sua fondatezza anche con riferimento alla proprietà o legittima detenzione dell’immobile da parte della persona offesa prima della sua occupazione, ordina il sequestro preventivo dell’edificio, della parte di edificio o della pluralità di immobili occupati ed il loro sgombero immediato dagli occupanti ad opera della Polizia di Stato.

Con il provvedimento di convalida emesso dal Giudice procedente, l’Edificio o parte di edificio o la pluralità di immobili per i quali è disposto lo sgombero viene immediatamente restituito al proprietario o al soggetto che ne risultava detentore prima dell’occupazione arbitraria.

3) PROPOSTA DI MODIFICA DEI COMMI 1, 2 E 3 DELL'ART. 11 DEL DECRETO-LEGGE 20 FEBBRAIO 2017, N. 14 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 18 APRILE 2017, N. 48 E DEL COMMA 2 DELL'ART. 31-TER DEL DECRETO-LEGGE 4 OTTOBRE 2018, N. 113, CONVERTITO DALLA LEGGE 1° DICEMBRE 2018, N. 132

In questo contesto è necessario infine rilevare come l'art. 31-ter del decreto-legge n. 113 del 2018 abbia modificato i commi 1 e 2 dell' art. 11 del decreto-legge n. 14 del 2017 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48), introducendo una procedura per la liberazione degli immobili occupati da persone cosiddette fragili, ossia con problemi di alloggio, che nelle intenzioni originarie aveva la finalità di dotare il Prefetto di specifici poteri in materia di sgombero degli edifici occupati, ma che nei fatti si è risolto in uno strumento che ne ha dilatato al contrario i tempi, e, in sostanza, limitato la responsabilità dell'amministrazione, così corroborando la possibilità per la stessa amministrazione di non intervenire nei tempi necessari per evitare anzi che l'occupazione si presti alla diffusione di reati.

L'art. 31-ter disciplina la procedura che le Autorità competenti sono tenute ad applicare nel caso in cui sia richiesto l'intervento della Forza Pubblica per l'esecuzione di un provvedimento di rilascio degli immobili occupati arbitrariamente e dalla cui liberazione possano derivare problemi di sicurezza e ordine pubblico, qualunque sia l'Autorità che ne abbia disposto lo sgombero/rilascio.

Per questi immobili, ossia per quelli dove si sia in presenza di un ordine di rilascio/sgombero, ma dal cui sgombero/rilascio possa derivare un problema di ordine pubblico, la norma prevede che l'Autorità o le forze di Polizia che lo devono eseguire sono tenute a darne comunicazione al Prefetto, che a quel punto deve convocare per decidere le modalità di sgombero il Comitato provinciale per l'ordine e per la sicurezza pubblica.

La norma, bene inteso, non dice che lo sgombero debba essere eseguito entro i 90 giorni, ma solo che entro i 90 giorni debbano essere individuati i tempi e le modalità di sgombero, ovvero le ragioni per le quali lo sgombero debba essere differito, senza che sia stabilito un termine ultimo entro il quale la prefettura deve eseguirlo.

Una volta eseguito lo sgombero, la stessa norma prevede che il Prefetto ne dia tempestiva comunicazione all'autorità che lo ha disposto.

Presupposto per l'applicabilità della procedura è che l'immobile sia stato oggetto di un provvedimento dell'autorità giudiziaria o amministrativa, di sgombero o rilascio dello stesso.

Questo, il passaggio in questione: **Quando e' richiesto l'intervento della Forza pubblica per l'esecuzione di un provvedimento di rilascio di immobili occupati arbitrariamente da cui puo' derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, l'autorità o l'organo che vi provvede ne da' comunicazione al prefetto. - Il prefetto, ricevuta la comunicazione convoca il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ai fini dell'emanazione delle direttive concernenti il concorso delle diverse componenti della Forza pubblica nell'esecuzione del provvedimento. Il prefetto comunica tempestivamente all'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di rilascio l'intervenuta esecuzione dello stesso.**

La norma prosegue disciplinando la procedura per quelle categorie di immobili occupati da persone che presentano condizioni di cosiddetta “*fragilità*”, ossia persone, così spiega la norma, che se sgomberate rischierebbero di avere problemi nel reperire alloggi alternativi e per i quali di fatto lo sgombero potrebbe comportare ulteriori e più gravi problemi di ordine e di sicurezza pubblica derivanti dal non avere le persone sfollate altro alloggio se non quello ricavato all’interno dell’immobile occupato.

Per questi immobili la norma stabilisce che il Prefetto ha l’obbligo di istituire una cosiddetta “*cabina di regia*”, partecipata dai diversi rappresentanti delle autorità e delle amministrazioni competenti, dove i problemi che si affrontano non sono solo quelli relativi allo sgombero, ma anche quelli relativi alle possibili soluzioni alloggiative alternative per gli occupanti. Alla cabina di regia partecipano non a caso i rappresentanti non solo della prefettura ma di Comune e Regione.

La norma prevede che la cabina di regia debba entro 90 giorni disporre le modalità dello sgombero, od in alternativa dare le motivazioni per cui lo sgombero non può essere eseguito. I 90 giorni sembrerebbero decorrere dalla data di istituzione della cabina di regia.

Beninteso la norma non dispone che lo sgombero debba essere eseguito nei 90 giorni, dalla istituzione della cabina di regia, ma solo che nei 90 giorni la cabina di regia ha l’obbligo, o meglio avrebbe l’obbligo, di definire tempi e modalità dello sgombero, e definire le misure da adottate per tutelare coloro che devono essere sgomberati.

Di questa attività il Prefetto ha l’obbligo di dare evidenza all’autorità giudiziaria che ha disposto lo sgombero, il quale assume le iniziative conseguenti compreso il differimento dello sgombero.

Questo il passaggio di interesse: **Il prefetto, qualora ravvisi la necessita' di definire un piano delle misure emergenziali necessarie per la tutela dei soggetti in situazione di fragilità che non sono in grado di reperire autonomamente una sistemazione alloggiativa alternativa, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, istituisce una cabina di regia incaricata di provvedere nel termine di novanta giorni**

La norma prosegue stabilendo che delle misure adottate e delle modalità con cui si intende eseguire lo sgombero, e dei tempi previsti per lo sgombero, il Prefetto debba dare comunicazione all’autorità giudiziaria che lo ha disposto, la quale autorità giudiziaria dovrebbe allineare per così dire il provvedimento adottato alle indicazioni della cabina di regia, eventualmente disponendo il differimento dello sgombero.

Questo il passaggio: **Alla scadenza del termine di novanta giorni il prefetto riferisce all'autorità giudiziaria gli esiti dell'attività svolta dalla cabina di regia, indicando i tempi di esecuzione del provvedimento di rilascio ovvero le ragioni che ne rendono necessario il differimento. L'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione, tenuto conto delle informazioni ricevute, adotta i provvedimenti necessari, ivi compreso quello di differimento dell'esecuzione.**

La procedura introdotta dal citato DL 113 del 2018 prevede, inoltre che, una volta istituita la cabina di regia, e decorso il termine dei 90 giorni dalla sua istituzione, senza che lo sgombero sia stato eseguito, il proprietario ha diritto ad una indennità per il mancato godimento dell’immobile.

L'indennità, dice la norma, è stabilita su base equitativa, e non deve tenere conto del valore di mercato dell'immobile, ma solo di alcuni dei fattori che generalmente concorrono alla determinazione di una indennità di occupazione, quale ad esempio la durata dell'occupazione, la destinazione d'uso dell'immobile e le condizioni in cui si trova, sempre però nell'ambito di una valutazione che si fonda su base equitativa, e non su considerazioni di mercato.

La valutazione si fonda su basi equitative in quanto non è prevista per remunerare quanto gli occupanti avrebbero dovuto pagare secondo condizioni di mercato per il godimento dell'immobile, ma solo per risarcire il proprietario sotto forma di indennizzo e non di danno per il mancato godimento dell'immobile derivante dal fatto che la Prefettura non è stata in condizione di liberare l'immobile nei 90 giorni dalla istituzione della cabina di regia.

Trascorsi i 90 giorni, e maturato il diritto all'indennità, non si leggono nella norma limitazioni al tempo durante il quale il proprietario ha diritto a vederselo riconosciuto. La norma dice solo che il differimento dello sgombero non può andare oltre l'anno, ma non disciplina se allo scadere dell'anno decade anche il diritto all'indennità, per cui non è chiaro se riguardi solo un anno o in perpetuo fino allo sgombero effettivo.

Di fatto, quello che sembrerebbe potersi sostenere è che il proprietario ha diritto all'indennità fin tanto che l'immobile non sia liberato, o meglio non si eseguito lo sgombero, perché il presupposto è appunto quello per cui è la Prefettura che non è in grado di eseguirlo per problemi di ordine e sicurezza pubblica. Ma in realtà un termine chiaro la norma non lo prevede.

Questo il passaggio in questione: **“Al proprietario o al titolare di altro diritto reale di godimento sull'immobile e' liquidata dal prefetto un'indennita' onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, secondo criteri equitativi che tengono conto dello stato dell'immobile, della sua destinazione, della durata dell'occupazione, dell'eventuale fatto colposo del proprietario nel non avere impedito l'occupazione... L'indennita' e' riconosciuta a decorrere dalla scadenza del termine di novanta giorni di cui al comma 3.1.**

L'art. 31-ter introduce infine un'ulteriore fase della procedura, quando la Prefettura è destinataria di più ordini di sgombero che se eseguiti tutti insieme potrebbero dare problemi e gravi di ordine pubblico. In questi casi la Prefettura non deve soltanto adottare un piano emergenziale ed istituire una cabina di regia, e non deve solo prevedere una indennità trascorsi i 90 giorni, ma deve adottare un cosiddetto programma degli interventi, ossia un programma che definisca le priorità con cui eseguire gli sgomberi, e i requisiti per definire queste priorità.

Tutto questo sempre sul presupposto dell'esistenza di un provvedimento a monte di sgombero dell'Autorità giudiziaria.

Questo il punto: **Qualora al prefetto sia richiesto l'ausilio della Forza pubblica per l'esecuzione di una pluralità di ordinanze di rilascio da cui può derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, convoca il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, allargato ai rappresentanti della regione, per la predisposizione del programma degli interventi. La determinazione del programma degli interventi avviene secondo criteri di priorità che tengono conto della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei**

soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che devono essere garantiti agli aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali.

Per questi immobili prosegue e conclude la norma, che il termine dei novanta giorni inizia a decorrere per ciascun intervento dalla data individuata in base al programma degli interventi, quasi quindi che il programma degli interventi debba definire una data entro la quale sgomberare l'immobile, da qui anche un problema interpretativo sul termine a decorrere dal quale a mio avviso si ha diritto all'indennità.

Se per quanto concerne la durata dell'indennità la norma non prevede un termine finale, che consente di sostenere che l'indennità debba essere riconosciuta fino allo sgombero, per quanto concerne gli immobili che rientrano nella graduatoria, quello che è meno chiaro da una lettura della norma, è infatti quale sia il termine a decorrere e dal quale decorre il diritto del proprietario a percepirla, perché non è chiaro a cosa abbia inteso fare riferendosi alla data inserita nel programma degli sgomberi. Incertezza aggravata dal fatto che il programma di interventi (la graduatoria per intendersi) non definisce per ciascuno sgombero una data entro la quale doverlo eseguire, ma solo una graduatoria appunto degli sgomberi, ossia un ordine di priorità con cui eseguirli.

Questo il punto controverso: *Il programma degli interventi è comunicato all'autorità giudiziaria che ha adottato le ordinanze di rilascio nonché ai soggetti proprietari. **Il termine di novanta giorni di cui al comma 3.1 inizia a decorrere, per ciascun intervento, dalla data individuata in base al programma degli interventi.***

Conclude infine la norma con una disposizione molto importante a mio avviso da considerare, che è quella per cui se il Ministero e le sue organizzazioni periferiche ossia questura e prefettura rispettano la procedura, in questo caso, ossia di un pieno rispetto della procedura, queste sono tutte esonerate da ogni responsabilità civile ed amministrativa.

Questo il punto: **Il rispetto della procedura esonera il Ministero dell'interno ed i suoi organi periferici dalla responsabilità civile e amministrativa per la mancata esecuzione di provvedimenti di rilascio di immobili abusivamente occupati, qualora la stessa sia dipesa dall'impossibilità di individuare le misure emergenziali di cui al comma 3.1 del citato articolo 11, ovvero dalla necessità di assicurare la salvaguardia della pubblica e privata incolumità. Nei predetti casi e' dovuta esclusivamente l'indennità di cui al comma 3.2 del citato articolo 11.**

La possibilità riconosciuta ai Prefetti di differire gli sgomberi, per ragioni di ordine pubblico conseguenti allo stato di disagio degli occupanti, sebbene disposti dall'Autorità giudiziaria, e l'assenza di tempi certi e definiti dalla norma entro i quali la Prefettura dovrebbe essere tenuta ad eseguire gli sgomberi, nei fatti rischia di pregiudicare e rendere inoperative le disposizioni che si sta cercando di introdurre con le modifiche in discussione in merito all'art. 633 c.p., questo a maggior ragione laddove al contrario un più rigoroso intervento normativo in materia i occupazioni collettive.

La procedura prevista dal citato art. 31-ter del decreto-legge n. 14 del 2017, nei fatti si è trasformato nello strumento normativo che consente alle amministrazioni locali "di fare welfare con le risorse dei privati", ponendosi in contrasto con la finalità di dare immediata esecuzione al provvedimento di sgombero (volto contrastare fenomeni criminali e tutelare

l'ordine pubblico e la sicurezza urbana), risulta meritevole di essere, in tutto o in parte, oggetto di abrogazione.

Se ne auspica pertanto una profonda revisione, sia in ordine ad una più chiara tempistica entro la quale gli sgomberi devono essere eseguiti, ed il Prefetto tenuto a darvi esecuzione, sia in ordine ai poteri riconosciuti al Prefetto, per cui si propone che al testo di tale citato art. 31-ter siano apportate le seguenti modifiche:

Proposta Assoimmobiliare di riformulazione dei commi 1, 2 e 3 dell'art. 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n.48 e del comma 2 dell'art. 31-ter del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 convertito dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 (**variazioni in neretto**):

«_All'articolo 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, i commi 1, 2 e 3 sono sostituiti dai seguenti:

1. Il prefetto, acquisito il parere del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica in seduta allargata ai rappresentanti della regione, emana, ai sensi dell'articolo 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, direttive per la prevenzione delle occupazioni arbitrarie di immobili.

*2. Quando e' richiesto l'intervento della Forza pubblica per l'esecuzione di un provvedimento di rilascio di immobili occupati arbitrariamente da cui puo' derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, l'autorita' o l'organo **tenuto a provvedervi** ne da' comunicazione al prefetto.*

*3. Il prefetto, ricevuta la comunicazione di cui al comma 2, convoca il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ai fini dell'emanazione delle direttive concernenti il concorso delle diverse componenti della Forza pubblica nell'esecuzione del provvedimento, estendendo la partecipazione ai rappresentanti **del Comune di appartenenza dell'immobile di cui si debba eseguire il rilascio, ed emana le disposizioni necessarie per dare esecuzione al provvedimento di rilascio e alle altre autorità la cui partecipazione sia ritenuta necessaria al fine di disporre le operazioni di rilascio.** Il prefetto comunica tempestivamente all'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di rilascio l'intervenuta esecuzione dello stesso.*

*3.1. Il prefetto, qualora ravvisi la necessita' di definire un piano delle misure emergenziali necessarie per la tutela dei soggetti in situazione di fragilita' che non sono in grado di reperire autonomamente una sistemazione alloggiativa alternativa, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, istituisce **nei 30 giorni successivi e quale organo consultivo** una cabina di regia incaricata **di ricercare e individuare ove possibile le eventuali soluzioni alloggiative ed emergenziali per le persone fragili coinvolte nelle operazioni di rilascio.** Della cabina di regia fanno parte, oltre a rappresentanti della prefettura, anche rappresentanti della regione e degli enti locali interessati, nonche' degli enti competenti in materia di edilizia residenziale pubblica. Ai rappresentanti della cabina di regia non spetta alcun compenso, indennita', gettone di presenza, rimborso di spese o altro emolumento comunque denominato, asse. **Sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e istituita la cabina di regia il Prefetto emana nel termine di novanta giorni dalla istituzione della cabina di regia, le direttive necessarie per eseguire il provvedimento di rilascio.***



3.2. Alla scadenza del termine di novanta giorni di cui al comma 3.1, **ed emanate le direttive per l'esecuzione del provvedimento di rilascio**, il prefetto riferisce all'autorità giudiziaria gli esiti dell'attività svolta dalla cabina di regia, indicando i tempi di esecuzione del provvedimento di rilascio ovvero le ragioni che ne rendono necessario il differimento a data comunque **non successiva a 180 giorni dalla istituzione della cabina di regia**. L'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione, tenuto conto delle informazioni ricevute, adotta i provvedimenti necessari, ivi compreso quello di differimento dell'esecuzione **per la data indicata dal Prefetto. Il differimento non è ammesso quando il rilascio è necessario ad evitare la commissione di ulteriori reati da parte degli occupanti. La procedura di cui all'art. 3.1 e 3.2. non potrà in ogni caso superare il termine dell'anno dalla istituzione della cabina di regia**. Ferma restando la responsabilità anche sotto il profilo risarcitorio degli autori del reato di occupazione abusiva, al proprietario o al titolare di altro diritto reale di godimento sull'immobile, e' liquidata dal prefetto un'indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, secondo criteri equitativi che tengono conto dello stato dell'immobile, della sua destinazione, della durata dell'occupazione, dell'eventuale fatto colposo del proprietario nel non avere impedito l'occupazione. L'indennità e' riconosciuta a decorrere **dalla scadenza del termine per la istituzione della cabina di regia** e non e' dovuta se l'avente diritto ha dato causa o ha concorso a dare causa con dolo o colpa grave all'occupazione arbitraria. Avverso il provvedimento che ha disposto la liquidazione dell'indennità il proprietario dell'immobile può proporre ricorso dinanzi al tribunale del luogo ove l'immobile si trova. Il ricorso e' proposto, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento di liquidazione dell'indennità. Si applicano gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile e il tribunale decide in composizione monocratica. Il reclamo si propone al

tribunale e del collegio non può far parte il giudice che ha pronunciato il provvedimento.

3.3. Il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio non può superare un anno decorrente dalla data di adozione del relativo provvedimento.

3.4. Ai fini della corresponsione dell'indennità di cui al comma 3.2, nello stato di previsione del Ministero dell'interno e' istituito un fondo con una dotazione iniziale di 2 milioni di euro annui a decorrere dal 2018. Agli oneri derivanti dal presente comma si provvede mediante corrispondente utilizzo di quota parte delle entrate di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), della legge 23 febbraio 1999, n. 44, affluite all'entrata del bilancio dello Stato, che restano acquisite all'erario. Il fondo potrà essere alimentato anche con le risorse provenienti dal Fondo unico giustizia di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, per la quota spettante al Ministero dell'interno.

3.5. Qualora al prefetto sia richiesto l'ausilio della Forza pubblica per l'esecuzione di una pluralità di ordinanze di rilascio da cui può derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, il Prefetto convoca il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, allargato ai rappresentanti della regione, per la predisposizione del programma degli interventi. La determinazione del programma degli interventi avviene secondo criteri di priorità che tengono conto della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che devono essere garantiti agli aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali. Il programma degli interventi



*e' comunicato all'autorita' giudiziaria che ha adottato le ordinanze di rilascio nonche' ai soggetti proprietari. **In tale ipotesi il termine per l'esecuzione del provvedimento di rilascio di ciascun immobile potrà essere prorogato e differito rispetto al termine di cui all'art. 3.3., per un periodo al massimo di ulteriori 180 giorni.***

3.6. Avverso il programma di cui al comma 3.5 e' ammesso ricorso innanzi al giudice amministrativo, che decide con il rito di cui all'articolo 119 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.

L'eventuale annullamento del predetto provvedimento puo' dar luogo, salvi i casi di dolo o colpa grave, esclusivamente al risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per l'amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile.».

Al comma 2 dell'art. 31-ter del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. convertito dalla legge 19 dicembre 2018, n. 132, è sostituito il seguente:

*2. Il rispetto della procedura di cui ai commi da 3 a 3.6 dell'articolo 11 del citato decreto-legge n. 14 del 2017, e l'**accettazione dell'indennità di cui al comma 3.2 da parte del proprietario**, esonera il Ministero dell'interno ed i suoi organi periferici dalla responsabilita' civile e amministrativa per la mancata esecuzione di provvedimenti di rilascio di immobili abusivamente occupati, qualora la stessa sia dipesa dall'impossibilita' di individuare le misure emergenziali di cui al comma 3.1 del citato articolo 11, ovvero dalla necessita' di assicurare la salvaguardia della pubblica e privata incolumita'.*