



CONFINDUSTRIA  
ASSOIMMOBILIARE

**Decreto-legge “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario” (C. 1660)**

**I Commissione Affari Costituzionali  
II Commissione Giustizia  
Camera dei Deputati**

6 giugno 2024

## Premesse

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 il disegno di legge in oggetto, sia con riferimento alla introduzione della nuova fattispecie di diritto sostanziale, sia con riferimento alla introduzione di una norma procedurale che attribuisce all'Autorità giudiziaria e alla Polizia giudiziaria penetranti poteri ripristinatori a tutela della proprietà e del possesso di immobili.

D'altro canto, l'esigenza di tutela del bene giuridico della sicurezza urbana, posta a fondamento sia della norma incriminatrice di cui all'art. 634-bis del Codice penale sia della fattispecie procedurale in commento, appare essere ragionevolmente riferibile a tutti gli immobili arbitrariamente occupati, ancorché non costituenti "unica abitazione" del proprietario o del legittimo possessore e la cui arbitraria occupazione è oggi punita in via generale dall'art. 633 del Codice penale.

Nel perseguimento degli obiettivi sottesi all'introduzione normativa in esame non può infatti non considerarsi la portata gravemente lesiva delle cc.cd. **"occupazioni collettive", ossia le occupazioni poste in essere da un considerevole numero di persone (che fanno leva sulla forza intimidatrice del "gruppo") in danno di interi edifici o di parti significative di essi ovvero di una pluralità di unità immobiliari**, realizzate da una collettività di "associati" nel nome del c.d. "diritto alla casa", ma **che in realtà celano sovente interessi di natura illecita che danno luogo a forme di presidio criminale del territorio, nell'ambito del quale vengono commessi i reati di più varia natura.**

Il bene giuridico leso nelle occupazioni collettive di immobili non è, infatti, solo quello di natura privatistica connesso alla tutela della proprietà privata, essendo le condotte illecite sopra descritte chiaramente suscettibili di **porre in pericolo anche, e soprattutto, beni giuridici diversi di natura pubblicistica, quali appunto l'ordine pubblico e la sicurezza urbana.**

Negli edifici invasi nella loro interezza, l'occupazione, realizzata come detto sempre in forma collettiva e organizzata, si cristallizza nel tempo e si radica nel territorio divenendo un vettore incontrollato di illegalità diffusa, che si sostanzia dapprima nella trasformazione (abusiva) di immobili a volte diversamente destinati (che vengono illecitamente utilizzati quali civili abitazioni) e successivamente nella creazione di veri e propri "porti franchi", dove decine di persone vivono in assenza delle condizioni di sicurezza minime e dove alle stesse forze dell'ordine viene financo impedito l'accesso, garantendo in tal modo a sacche di illegalità una sostanziale impunità che appare non ulteriormente tollerabile per la collettività.

Il fenomeno dilaga prevalentemente nelle grandi città ed interessa spesso interi quartieri: il protrarsi indisturbato della condotta illecita, infatti, determina nel tempo un senso di impunità che incentiva la commissione indisturbata di una serie di ulteriori reati quali lo spaccio di sostanze stupefacenti o il furto di energia elettrica, minando in radice il senso di sicurezza della collettività e condizionando in senso negativo la vita quotidiana di territori urbani molto vasti.

Una condotta illecita (quella delle occupazioni collettive) che da mera lesione della proprietà privata si è pertanto trasformata in una vera e propria minaccia per la collettività, la cui tolleranza contrasta apertamente con gli innumerevoli sforzi profusi dall'ordinamento contro le più varie forme criminali associative.

Assoimmobiliare è consapevole che - con riferimento alle cc.dd. “occupazioni collettive” - gli strumenti ripristinatori previsti dal nuovo art. 321-bis del codice di procedura penale richiedono di essere calibrati alla luce dei limiti intrinseci all’attività di Polizia giudiziaria, laddove emergano situazioni chiaramente implicanti il necessario interessamento dell’Autorità di Pubblica sicurezza.

Conseguenza di tale consapevolezza è la **proposta di Assoimmobiliare di modificare e coordinare la disposizione procedurale del disegno di legge in oggetto con quella - di cui anche si propone in questa sede una modifica - contenuta nell’art.11 del decreto-legge n. 14 del 2017, che disciplina la procedura di sgombero degli immobili occupati arbitrariamente allorquando dalla sua esecuzione possano derivare problemi di ordine pubblico connessi alla presenza di persone cosiddette fragili, ossia prive di alloggi alternativi.**

Tale disposizione stabilisce, in particolare, che, allorquando dall’esecuzione di un ordine di rilascio possano derivare conseguenze di ordine pubblico connesse all’assenza di soluzioni alternative per gli occupanti, l’Autorità o le forze di Polizia incaricate dell’esecuzione ne danno immediata comunicazione al Prefetto, al quale viene affidata la gestione di una cabina di regia con rappresentanze della Regione e degli altri Enti locali interessati, al fine di valutare modalità e tempistiche dell’esecuzione dello sgombero.

Il Prefetto, trascorso il termine di 90 giorni, 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.

In ogni caso, prosegue la norma in esame, 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 è liquidata dal Prefetto un’indennità onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, secondo criteri equitativi.

L’indennità in oggetto, quantificata solo su base equitativa, non tiene pertanto 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 valutazioni di mercato.

Inoltre, allorquando il Prefetto risulti interessato da più ordini di sgombero che, se eseguiti contestualmente, potrebbero presentare gravi problemi di ordine pubblico, esso dovrà adottare un programma degli interventi che definisca le priorità con cui eseguire gli sgomberi, e i requisiti per definire queste priorità.

Alla luce delle disposizioni richiamate, appare evidente come la possibilità riconosciuta ai Prefetti di differire gli sgomberi, ancorché disposti dall’Autorità giudiziaria, per ragioni di ordine pubblico conseguenti allo stato di disagio abitativo degli occupanti, nonché l’assenza di tempi certi entro i quali l’Autorità di governo dovrebbe comunque essere tenuta ad eseguirli, debba essere rivista alla luce delle finalità proprie del disegno di legge in oggetto e della necessità di scongiurare la perdurante mancata esecuzione di legittimi provvedimenti giurisdizionali adottati per impedire la commissione di reati.

Nell'ambito di un intervento normativo finalizzato a garantire la sicurezza urbana non può, pertanto, non considerarsi la necessità di porre rimedio al fenomeno delle occupazioni collettive di immobili, suscettibile di agevolare la commissione di una pluralità di reati di particolare disvalore sociale.

Con particolare riferimento alla procedura prevista dal citato art. 31-ter del decreto-legge n. 14 del 2017, ossia lo strumento normativo che consente alle Autorità pubbliche interessate "di fare welfare con le risorse dei privati" (Cass., Sez. II<sup>a</sup>, 4 ottobre 2018, n. 29198), esso appare in contrasto con le finalità sottese al DDL in commento, apparendo pertanto meritevole di essere, in tutto o in parte, oggetto di penetrante rivisitazione.

**Si propone pertanto di attribuire al Giudice procedente - con l'introduzione di un nuovo comma all'interno della fattispecie procedurale in commento (art 321-bis del codice di procedura penale) - il potere di adottare un provvedimento di rilascio dell'immobile occupato nella sua interezza o in una parte significativo di esso che, sulla base di una specifica esigenza di prevenire il concreto rischio di commissione di ulteriori reati, deroghi espressamente alla disposizione di legge speciale in esame e imponga al Prefetto, onerato della relativa esecuzione, di eseguire lo sgombero in un termine non superiore ai 90 giorni complessivi.**

Si esclude, pertanto, in radice il potere per l'Autorità di governo di differire in tali casi l'esecuzione del provvedimento giurisdizionale e si rende il termine di 90 giorni (oggi previsto per la gestione concordata dalla c.d. "cabina di regia"), quale termine ultimo per l'individuazione di soluzioni fattive che consentano al Prefetto di dare doverosa esecuzione ad un provvedimento giurisdizionale.

Si illustrano di seguito due proposte emendative, la prima concernente la revisione delle disposizioni di reintegro nel possesso dell'immobile e la seconda di revisione della normativa in materia di occupazioni arbitrarie di immobili

## Proposte emendative

### 1) Proposta di revisione delle disposizioni di reintegro nel possesso dell'immobile

All'articolo 8, comma 3, capoverso Art. 321-bis, sostituire il comma 1 con il seguente:

1. "Qualora l'occupazione arbitraria punita dall'art. 633 c.p. sia realizzata da una pluralità di soggetti in danno di interi edifici o parti significative di esso e la libera disponibilità dell'immobile da parte degli occupanti determini il rischio concreto di commissione di ulteriori reati, il giudice procedente, su richiesta del Pubblico Ministero, ordina il rilascio dell'immobile con provvedimento motivato immediatamente notificato al Prefetto territorialmente competente. In tal caso, in deroga a quanto stabilito dall'art. 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, l'esecuzione del provvedimento di rilascio non può essere differita e deve concludersi positivamente nel termine di 90 giorni dalla notifica del provvedimento al Prefetto."

### **Relazione illustrativa**

La proposta in esame intende rivedere la formulazione inclusa all'articolo 8 che ha previsto un nuovo articolo 321-bis all'interno del Codice penale recante la reintegrazione nel possesso dell'immobile.

La proposta - con riferimento alle "occupazioni collettive" - prevede che gli strumenti ripristinatori previsti dal nuovo art. 321-bis del codice di procedura penale siano calibrati alla luce dei limiti intrinseci all'attività di Polizia giudiziaria, laddove emergano situazioni chiaramente implicanti il necessario interessamento dell'Autorità di Pubblica sicurezza. Mettere un freno e prevedere fattispecie efficaci di risoluzioni delle controversie legate alle occupazioni collettive appare di cruciale importanza considerato che tale eventualità si è trasformata in una vera e propria minaccia per la collettività, la cui tolleranza contrasta apertamente con gli innumerevoli sforzi profusi dall'ordinamento contro le più varie forme criminali associative.

Nel dettaglio, si prevede che nel caso di occupazioni collettive che sono effettuate su interi edifici o su parti significative di esso, il giudice procedente, su richiesta del PM, ordinerà il rilascio dell'immobile con un provvedimento motivato e immediatamente notificato al Prefetto territorialmente competente. Viene inoltre previsto che in questi casi - in deroga a quanto previsto dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, l'esecuzione del provvedimento di rilascio non potrà essere differita e dovrà concludersi positivamente entro un termine di 90 giorni dalla notifica del provvedimento al Prefetto.

## **2) Revisione della normativa in materia di occupazioni arbitrarie di immobili**

All'articolo 8, dopo il comma 3, sono aggiunti i seguenti:

"3-bis. All'articolo 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a. Al comma 2, dopo le parole "l'autorità o l'organo" sono aggiunte le seguenti "tenuto a provvedervi";
- b. Al comma 3, dopo le parole "la partecipazione ai rappresentanti" sono aggiunte le seguenti "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."
- c. Al comma 3.1, dopo la parola "istituisce" sono aggiunte le seguenti "nei 30 giorni successivi e quale organo consultivo" e dopo le parole "una Cabina di regia incaricata" sono aggiunte le seguenti "di ricercare e individuare ove possibile le eventuali soluzioni alloggiative ed emergenziali per le persone fragili coinvolte nelle operazioni di rilascio."
- d. Al comma 3.1, inserire infine il seguente periodo "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".
- e. Il comma 3.2 è sostituito dal seguente: "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. 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, è 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 è riconosciuta a decorrere dalla scadenza del termine per l'istituzione della cabina di regia e non è 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 è 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.

- f. Al comma 3.5 è aggiunto, infine, il seguente periodo "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-ter. Al comma 2 dell'art. 31-ter del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, le parole "come modificato dal comma 1 del presente articolo" sono sostituite dalle seguenti "e l'accettazione dell'indennità di cui al comma 3.2 da parte del proprietario".

### **Relazione illustrativa**

La proposta interviene sulla disciplina in materia di occupazioni arbitrarie di immobili, introducendo alcune modifiche che hanno come obiettivo quello di rendere più efficace l'applicazione della norma.

Alla lettera a) prevede una modifica formale per quanto riguarda l'autorità o l'organo tenuto a provvedere al rilascio di immobili occupati arbitrariamente da cui può derivare un pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Alla lettera b) si specifica che il prefetto, nel convocare il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica per l'emanazione delle direttive concernenti il concorso delle diverse componenti della Forza pubblica nell'esecuzione del provvedimento di occupazione arbitraria, estenda la partecipazione ai rappresentanti del Comune di appartenenza dell'immobile in cui si deve eseguire il rilascio ed emani le disposizioni necessarie per dare esecuzione al

provvedimento di rilascio e alle altre autorità, la cui partecipazione sia ritenuta necessaria, in modo da disporre le operazioni di rilascio.

Le lettere c) e d) prevedono che la Cabina che avrà il compito di ricercare e individuare le eventuali soluzioni alloggiative ed emergenziali per le persone fragili coinvolte nelle operazioni di rilascio si istituisca entro 30 giorni dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica e che il Prefetto - entro 90 giorni dall'istituzione della cabina di regia - dovrà emanare le direttive necessarie per eseguire il provvedimento di rilascio;

La lettera e) riscrive in toto - per semplicità di coordinamento - il testo del comma 3.2. Le principali novità:

- si prevede che il differimento del termine del provvedimento di rilascio non sia successivo a 180 giorni dall'istituzione della cabina di regia;
- il differimento non sarà ammesso quando il rilascio sia necessario ad evitare la commissione di ulteriori reati da parte degli occupanti;
- si specifica che l'indennità di mancato godimento del bene che viene liquidata dal prefetto venga riconosciuta a decorrere dalla scadenza del termine per l'istituzione della cabina di regia.

Alla lettera f), si prevede che nell'ipotesi in cui al Prefetto sia richiesto l'uso della Forza pubblica per l'esecuzione di una pluralità di ordinanze di rilascio, il termine per l'esecuzione dei medesimi provvedimenti potrà essere prorogato e differito per un periodo al massimo di ulteriori 180 giorni rispetto al termine previsto dal comma 3.3 (previsto in un anno decorrente dalla data di adozione del relativo provvedimento).

Il comma 3-ter prevede una misura di coordinamento tra le discipline previste dal decreto-legge 20 febbraio 2017, n.14 e il decreto-legge 4 ottobre 2018, n.113.

## **CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE**

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta la filiera degli investitori e degli operatori del settore immobiliare attivi in Italia. I suoi Soci includono investitori istituzionali (quali società di gestione del risparmio, fondi immobiliari, compagnie assicurative, istituti bancari, società immobiliari quotate e non quotate), primari developer italiani e internazionali, società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, società dei servizi immobiliari, dei servizi legali e della consulenza al real estate, studi di ingegneria e di architettura. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche fondazioni, enti e istituzioni con interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo rilevantissimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate a servizio del settore immobiliare.

## **CONTATTI**

### **Confindustria Assoimmobiliare**

Via IV Novembre 114 – 00187 Roma

Via S. Maurilio 25 – 20123 Milano

Tel. +39 06 3212271

Mail [assoimmobiliare@assoimmobiliare.it](mailto:assoimmobiliare@assoimmobiliare.it)

Web [www.assoimmobiliare.it](http://www.assoimmobiliare.it)

LinkedIn [www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare](http://www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare)