

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3240

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CIRIELLI, DELMASTRO DELLE VEDOVE, VARCHI

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di contrasto delle occupazioni abusive di immobili

Presentata il 29 luglio 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — Negli ultimi anni la nostra nazione ha visto aumentare notevolmente il degrado nelle città metropolitane, in particolare nelle periferie e in centri urbani anche di minori dimensioni, a causa di una politica territoriale, urbana e migratoria priva di misure concrete ed efficaci.

Il degrado urbano è ulteriormente aggravato dalla miriade di persone presenti irregolarmente nel territorio nazionale che sovente delinquono, incuranti delle norme che regolano la sicurezza, la pubblica incolumità e i diritti altrui anche a causa di una normativa regressiva e risibile in materia di delitti contro il patrimonio e la persona.

I fattori richiamati rientrano tra le cause che hanno condotto all'incremento del fenomeno dell'occupazione abusiva di alloggi

di proprietà di privati, di comuni o di enti gestori, che è diventato una vera e propria piaga sociale, determinando conflitti sociali e situazioni di illegalità a discapito degli onesti e indifesi cittadini.

La cronaca degli ultimi anni ha portato all'attenzione pubblica molte storie di persone, anche anziane, che dopo essersi allontanate temporaneamente dalle proprie abitazioni, non hanno più potuto accedervi a causa della presenza di occupanti abusivi nella maggior parte dei casi identificati come persone straniere irregolarmente presenti sul territorio nazionale.

L'occupazione arbitraria di un immobile — in particolare quando esso è destinato ad unità abitativa — rappresenta una grave violazione dei principi dettati dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalla Conven-

zione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge 14 agosto 1955, n. 848, in materia di tutela del diritto di proprietà.

L'articolo 633 del codice penale prevede il delitto di « Invasione di terreni o edifici » e punisce colui che si introduce arbitrariamente in un terreno o in un edificio altrui, pubblico o privato, al fine di occuparlo o di trarne un profitto, prevedendo la reclusione fino a due anni o la multa da euro 103 a euro 1.032. Si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e la multa da euro 206 a euro 2.064 e si procede d'ufficio se il fatto è commesso da più di cinque persone o da persona palesemente armata. Infine, se il fatto è commesso da due o più persone, la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.

Contrariamente a quanto ritenuto da molti, il delitto *de quo* non può essere classificato quale reato di minore rilevanza ovvero « bagattellare », in quanto è posto a presidio di un bene giuridico fondamentale, quale l'invulnerabilità e l'integrità della proprietà immobiliare. Nonostante ciò, in tempi passati così venne considerato, tanto da rientrare nell'elenco dei reati da depenalizzare secondo quanto previsto dalla delega al Governo di cui all'articolo 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67, in materia di trasformazione in illeciti amministrativi di alcuni reati e di depenalizzazione.

Tuttavia, le pene attualmente previste dall'articolo 633 del codice penale non fungono da effettivo deterrente atteso che consentono al soggetto agente, in caso di condanna, di poter beneficiare della sospensione condizionale della pena o, anche qualora la pena irrogata sia superiore a due anni, di poter in ogni caso accedere ad ulteriori benefici che, di fatto, escludono l'esecuzione della pena.

Inoltre, in caso di flagranza di reato, non è consentito l'arresto né l'adozione di misure cautelari, salvo per le ipotesi aggravate previste dallo stesso articolo 633 del codice penale, quando l'invasione arbitraria è commessa da più di cinque persone o da persona palesemente armata, per le quali è consentito l'arresto facoltativo.

Appare evidente, quindi, che il sistema sanzionatorio vigente improntato a politiche deflattive tende a lasciare sostanzialmente impuniti gli autori del delitto e, circostanza ancora più grave, non assicura un'adeguata e repentina tutela della persona offesa, privata della propria abitazione.

Al riguardo occorre, infatti, rilevare che la persona offesa che – secondo la norma penale – può essere sia colui che vanta il diritto di proprietà sull'immobile occupato abusivamente o anche una terza persona che su di esso vanta un legittimo diritto di godimento, sovente deve attendere anni prima che venga reintegrata nel possesso del proprio immobile con gravi ripercussioni economiche, oltre che morali.

La persona « sprossessata », infatti, non solo deve provvedere alle spese legali per l'avvio di un procedimento civile o penale al fine di tutelare i propri diritti, ma dovrà anche continuare a pagare le tasse che gravano su quell'immobile e che lo Stato esige sebbene persista l'occupazione abusiva.

Il tema dell'occupazione abusiva è da sempre al centro del dibattito politico e in un'ottica di miglioramento delle condizioni di vivibilità delle città e di prevenzione delle situazioni di degrado, con il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, si è previsto che il prefetto, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, possa mettere a disposizione la forza pubblica per procedere allo sgombero delle abitazioni in esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Tuttavia, a distanza di anni, è possibile affermare che le norme introdotte non hanno condotto a un miglioramento della gestione dell'occupazione arbitraria e dell'esecuzione materiale degli sgomberi. Ciò deriva dal fatto che l'impiego della forza pubblica deve tenere conto di talune priorità tra cui la situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica nei territori interessati, i rischi per l'incolumità e la salute pubblica. Di conseguenza, nel bilanciamento di diversi interessi e diritti che rilevano in relazione agli sgomberi, la tutela

del diritto di proprietà, anche se legittimamente avanzata in forza di un titolo e di un provvedimento giudiziale, può essere surclassata dall'esigenza di non pregiudicare l'ordine e la pubblica sicurezza nonché i bisogni primari degli occupanti abusivi collegati a particolari condizioni di vulnerabilità.

Pertanto, le norme richiamate non hanno in alcun modo arginato il grave problema delle occupazioni abusive, giungendo esclusivamente ad arrestare ulteriormente la tutela dei proprietari che sono costretti a subire lesioni e limitazioni dei propri diritti, senza un sostegno efficace da parte dello Stato e degli organi preposti.

L'inefficacia delle azioni intraprese finora ha anche esposto lo Stato a cospicui risarcimenti per la mancata tutela del diritto di proprietà. In tale senso, il tribunale civile di Roma, sezione II civile, con la sentenza n. 13719 del 4 luglio 2018, ha condannato il Ministero dell'interno e la Presidenza del Consiglio dei ministri a risarcire circa 28 milioni di euro alla proprietà di un immobile occupato abusivamente da nove anni, nonostante le richieste di sgombero, affermando che nel caso di occupazione abusiva di un compendio immobiliare protrattosi ininterrottamente per alcuni anni, deve essere condannata a risarcire il pregiudizio patrimoniale conseguito dal proprietario l'autorità di pubblica sicurezza che non abbia provveduto allo sgombero né avvalendosi dei poteri amministrativi che le sono autonomamente attribuiti né dando esecuzione – in quanto organo delegato di polizia giudiziaria – al sequestro preventivo emesso dall'autorità giudiziaria penale, con conseguente compromissione dei diritti di proprietà e di iniziativa economica, riconosciuti tanto dall'ordinamento europeo che da quello interno. Il danno risarcibile, determinato quanto al diritto di proprietà dall'oggettiva impossibilità di disporre del bene, deve essere commisurato al valore locatizio del bene stesso; mentre, quanto al diritto di iniziativa economica, è determinato dall'impossibilità di concludere positivamente l'investimento programmato e deve essere commisurato al profitto non introitato.

Di notevole importanza sul punto risulta essere, altresì, la sentenza della Corte di cassazione, III sezione civile, del 4 ottobre 2018, n. 24198, che ha stabilito il rapporto fra discrezionalità amministrativa ed esecuzione di un provvedimento esecutivo affermando il principio secondo cui «la discrezionalità della p.a. 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 ad oggetto la tutela di un diritto riconosciuto dalla Costituzione o dalla CEDU, come nel caso del diritto di proprietà, tutelato dall'art. 41 Cost., dall'art. 6 CEDU ed art. 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». In un ulteriore passaggio della pronuncia citata, gli Ermellini affermano che «(...) Quanto poi alla sconcertante affermazione secondo cui astenersi dall'esecuzione dei provvedimenti giudiziari sarebbe un modo di "tutelare l'ordine pubblico", basta osservare che: (-) tollerare il crimine, per di più commesso da masse organizzate in pregiudizio di cittadini indifesi, è una ben strana forma di tutela dell'ordine pubblico: questo si tutela ripristinando la legalità violata, e non già assicurando al reo, per sei anni, il godimento del frutto del reato; (-) nessuna comparazione o bilanciamento di interessi è consentito alla p.a. quando vengono in conflitto l'interesse accampato da chi viola la legge (l'occupante abusivo), e chi l'ha rispettata (il proprietario dell'immobile occupato); sicché è impensabile che per ragioni di ordine pubblico si possa dare preferenza al primo (...)».

A fronte dei rilevanti danni che i proprietari degli immobili occupati arbitrariamente patiscono per anni, la normativa vigente consente allo Stato e agli organi preposti, tra cui il prefetto, non solo di non dare seguito all'esecuzione di provvedi-

menti giudiziari qualora vi sia un interesse ritenuto prevalente quale quello dell'ordine e della sicurezza pubblica ma anche di continuare a esigere per quello stesso immobile il pagamento delle tasse da parte del proprietario o contribuente « spossessato ».

Ne derivano conseguenze che, di fatto, ledono esclusivamente i proprietari che pur vantando un legittimo diritto patiscono l'inerzia dello Stato e degli organi preposti. Nei confronti del proprietario che — stante l'occupazione dell'immobile — non adempie agli obblighi fiscali che gravano sullo stesso, quale ad esempio il pagamento dell'imposta municipale unica (IMU), lo Stato agisce irrogando sanzioni, interessi e, nei casi più gravi, anche pignoramenti. Una contraddizione *in re ipsa* !

Pertanto, in virtù dell'inefficacia della normativa vigente, è improcrastinabile l'esigenza di prevedere misure in grado di tutelare effettivamente i diritti lesi dei proprietari « spossessati » dei loro immobili.

La presente proposta di legge 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 3.000 euro a 7.000 euro. 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 edi-

fici 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 ad 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)

1. 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'immobile o del terreno occupato arbitrariamente e dispone l'esecuzione dello sgombero e l'immediata restituzione di esso all'avente diritto ».

Art. 2.

(Modifica all'articolo 380 del codice di procedura penale)

1. Al comma 2 dell'articolo 380 del codice di procedura penale è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *m-sexies*) delitto di invasione di terreni o edifici previsto dall'articolo 633, secondo e terzo comma, del codice penale ».

Art. 3.

(Modifica all'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 immobili 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 all'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in materia di esenzione dalla tassa sui rifiuti)

1. Al 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 immobili 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)

1. L'articolo 11 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, è abrogato.



18PDL0157270