

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3378

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FOTI, VARCHI, BUTTI, MASCHIO, VINCI, DEIDDA, FERRO, GALANTINO, MANTOVANI, RACHELE SILVESTRI, ZUCCONI**

Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di occupazione abusiva di immobili

*Presentata il 19 novembre 2021*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Da anni ormai il fenomeno delle occupazioni abusive ha raggiunto dimensioni sconcertanti. Al riguardo, uno studio, realizzato nel 2016 da FederCasa in collaborazione con VPSitex e con il supporto di Nomisma, ha rilevato che gli alloggi occupati in Italia — a quel tempo — erano circa 48.000. In base ai dati forniti nel gennaio del 2017 dall'allora Capo della Polizia Franco Gabrielli, nel corso di un'audizione parlamentare, nella sola città di Milano gli alloggi popolari occupati abusivamente erano 4.500, mentre nella città di Roma gli immobili occupati abusivamente, sia di proprietà pubblica che appartenenti a privati, erano oltre 2.500: il valore totale dell'emergenza abitativa nella capitale è stato quantificato in 190 milioni di euro.

In questo contesto, particolarmente grave appare il fenomeno dell'occupazione abu-

siva di abitazioni private, particolarmente diffuso in zone scarsamente abitate in alcuni periodi dell'anno, quali località di villeggiatura, ma frequente anche in contesti urbani, come ha dimostrato l'ultimo clamoroso caso dell'anziano signore romano che rientrato a casa dopo una degenza ospedaliera l'ha trovata illecitamente occupata.

Il predetto studio di FederCasa ha evidenziato come tra le principali cause che alimentano il fenomeno delle occupazioni abusive figurino anche gli aspetti legislativi.

La tutela giudiziale in favore del proprietario di un immobile occupato abusivamente può essere sia penale che civile. In sede penale, a seguito della denuncia alla competente procura della Repubblica, sono ipotizzabili diverse fattispecie di reato, in primo luogo quelle dell'invasione di terreni

o edifici (articolo 633 del codice penale), punita con la reclusione fino a due anni e con la multa da 103 a 1.032 euro, e della turbativa violenta del possesso di cose immobili (articolo 634 del codice penale), punita con la reclusione fino a due anni e con la multa da 103 a 309 euro. Ulteriori fattispecie contestabili sono funzionalmente collegate all'occupazione abusiva: la violazione di domicilio (articolo 614 del codice penale), il danneggiamento (articolo 635 del codice penale) e il furto (articoli 624 e 625 del codice penale).

L'argomento delle occupazioni arbitrarie (cosiddetto « furto di case ») può, ad avviso dei proponenti, essere ricondotto a due distinte disposizioni normative:

a) Invasione di terreni ed edifici (articolo 633 del codice penale);

b) turbativa violenta del possesso di cose immobili (articolo 634 del codice penale).

Entrambe le fattispecie descritte non sono, tuttavia, soddisfacenti. Il concetto di invasione si ricollega sul piano storico-culturale a fenomeni di massa in occasione di forme di proteste socio-economiche. La dottrina, inoltre, ritiene che « Per "invasione" si intende l'introduzione o l'immissione arbitraria in un immobile altrui, per un tempo giuridicamente apprezzabile, la quale non costituisce, però, una vera e propria occupazione. È, peraltro, indifferente che l'invasione sia totale o parziale, oppure che l'avente diritto venga spogliato del suo godimento totalmente o soltanto parzialmente ».

La turbativa violenta di cui all'articolo 634, invece, presuppone la violenza o la minaccia alla persona. Ciononostante sembra essere la disposizione più adatta a tutelare il possesso del bene, se adeguatamente integrata con le esigenze di allargata protezione necessarie, con riferimento ai casi qui in esame.

Inoltre, 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, ne escludono l'esecuzione. A ciò si aggiunga il fatto che, 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 deflative, 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 sia una terza persona che su di esso vanta un legittimo diritto di godimento, sovente deve attendere anni prima di essere reintegrata nel possesso del proprio immobile, con gravi ripercussioni economiche, oltre che esistenziali. La persona « spossessata », 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 deve anche continuare a pagare le imposte che gravano su quell'immobile e che lo Stato esige sebbene persista l'occupazione abusiva.

In sede civile, il proprietario dell'immobile può, invece, avvalersi delle cosiddette azioni petitorie: in primo luogo l'azione di rivendicazione (articolo 948 del codice civile), con la quale il proprietario può rivendicare la cosa da chiunque la possiede o detiene; oppure può tutelarsi in via d'urgenza ricorrendo al giudice per ottenere la reintegrazione nel possesso (articolo 1168 del codice civile), un'azione che oltre al proprietario spetta anche all'usufruttuario o al conduttore in locazione dell'immobile.

Durante la scorsa legislatura il Governo ha approvato il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni,

dalla legge 18 aprile 2017, n. 48, con l'obiettivo di definire i percorsi attraverso i quali l'autorità di pubblica sicurezza, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, può mettere a disposizione la forza pubblica per procedere allo sgombero in esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Specificatamente, il provvedimento ha disposto che l'impiego della forza pubblica per lo sgombero dovesse tenere conto delle seguenti priorità: situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica nei territori interessati; rischi per l'incolumità e la salute pubblica; diritti dei proprietari degli immobili; livelli assistenziali che regioni ed enti locali possono assicurare agli aventi diritto.

A distanza di anni, è possibile affermare con certezza che le norme introdotte non hanno condotto a un miglioramento della gestione dell'occupazione arbitraria e dell'esecuzione materiale degli sgomberi, perché il fatto che l'impiego della forza pubblica debba tenere conto di tali priorità ha fatto sì che, 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.

D'altra parte, 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 abusiva-

mente 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 locativo 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, n. 24198 del 4 ottobre 2018, 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'articolo 41 della Costituzione, dall'articolo 6 CEDU ed articolo 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 i giudici hanno altresì stigmatizzato il fatto che « Quanto poi alla sconcerante 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 ».

In conclusione, da quanto sin qui esposto appare con chiarezza l'incapacità dello Stato di tutelare uno dei diritti fondamentali della persona, la proprietà privata, anche a causa di un impianto normativo e sanzionatorio del tutto inadeguati. Non sfugge quindi che lo Stato non può più rimanere inerme davanti a una sistematica quanto territorialmente estesa violazione delle sue norme, e che il legislatore ha il precipuo compito di difendere i proprietari di immobili.

Pertanto, la presente proposta di legge introduce disposizioni volte 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).

Gli articoli 5, 6 e 7 esonerano i proprietari di immobili occupati senza titolo, rispettivamente, dal pagamento dell'imposta municipale propria e della tassa sui rifiuti, mentre l'articolo 8 riconosce un indennizzo specifico in favore dei proprietari di immobili concessi in locazione a uso abitativo, in possesso di un provvedimento esecutivo di sfratto che risulti non eseguito nei centottanta giorni successivi alla data fissata nel provvedimento del giudice; l'indennizzo è riconosciuto sotto forma di un credito d'imposta pari a nove mensilità del contratto di locazione dichiarato cessato.

L'articolo 9 istituisce nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture un fondo di garanzia, con una dotazione di 100 milioni di euro, per la tutela dei proprietari di immobili adibiti ad uso abitazione occupati da conduttori morosi.

L'articolo 10 reca l'abrogazione di alcune norme in contrasto con le previsioni di cui alla presente proposta di legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

*(Modifica dell'articolo 634 del codice penale)*

1. 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 nell'articolo 633, 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)*

1. 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 deten-

zione 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)*

1. 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)*

1. 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)*

1. Al comma 759 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *g-bis*) le cose immobili soggette all'imposta quando, essendo stata esercitata l'azione penale per il delitto di cui all'articolo 634 del codice penale ed essendo stati adottati appositi provvedimenti giudiziari, non sia stato tuttavia possibile eseguire lo sgombero delle stesse per cause non imputabili al proprietario ».

Art. 6.

*(Disposizioni in materia di esenzione dall'imposta municipale propria per i posses-*

*sori di immobili oggetto di provvedimenti esecutivi di sfratto)*

1. Alle persone fisiche che possiedono un immobile, concesso in locazione a uso abitativo, in possesso di un provvedimento esecutivo di sfratto che risulti non eseguito nei centottanta giorni successivi alla data fissata nel provvedimento stesso, è riconosciuta l'esenzione, per l'anno successivo a tale provvedimento, dall'imposta municipale propria relativa all'immobile in oggetto.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione del comma 1.

3. Per il ristoro ai comuni a fronte delle minori entrate derivanti dai commi 1 e 2, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo con una dotazione di 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022.

4. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità relative al riparto del fondo di cui al comma 3.

5. Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per il reddito di cittadinanza, di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



## Art. 7.

*(Modifiche al comma 641 dell'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 le cose immobili soggette alla tassa quando, essendo stata esercitata l'azione penale per il delitto di cui all'articolo 634 del codice penale ed essendo stati adottati appositi provvedimenti giudiziari, non sia stato tuttavia possibile eseguire lo sgombero delle stesse per cause non imputabili al proprietario ».

## Art. 8.

*(Disposizioni in materia di indennizzo per i possessori di immobili oggetto di provvedimenti esecutivi di sfratto)*

1. Al di fuori dei casi di cui all'articolo 9, la mancata esecuzione dello sfratto entro i centottanta giorni successivi al termine indicato nel provvedimento esecutivo di sfratto per la sua esecuzione comporta il riconoscimento alla persona fisica che possiede l'immobile a uso abitativo, a titolo di indennizzo, di un credito d'imposta pari a nove mensilità del canone di locazione previsto dal contratto di cui è stata dichiarata la cessazione, fermo restando il diritto dell'interessato di richiedere un decreto ingiuntivo immediatamente esecutivo nei confronti del debitore.

2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione del comma 1.

3. Agli oneri derivanti dal presente articolo, valutati in 850 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, si prov-



vede mediante corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per il reddito di cittadinanza, di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

#### Art. 9.

*(Istituzione del fondo di garanzia per la tutela dei proprietari di immobili adibiti a uso abitativo occupati da conduttori morosi)*

1. È istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili un fondo di garanzia, con una dotazione di 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, per la tutela dei proprietari di immobili adibiti a uso abitativo occupati da conduttori morosi.

2. Hanno diritto di accedere ai contributi del fondo di cui al comma 1 i titolari del diritto di proprietà o di un altro diritto reale sugli immobili adibiti a uso abitativo che abbiano avviato una procedura di convalida di sfratto per morosità o che siano in possesso di un provvedimento esecutivo di sfratto a seguito del mancato pagamento del canone di locazione da parte del conduttore alle scadenze prefissate.

3. Sono esclusi dall'erogazione dei contributi di cui al comma 2 i titolari del diritto di proprietà o di un altro diritto reale sugli immobili che hanno beneficiato dei contributi del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, istituito dall'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124.

4. Il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, con proprio decreto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce gli interventi prioritari, i criteri e le modalità di utilizzazione del fondo cui al comma 1.

5. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a 100 milioni di euro

annui a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 10.

1. 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.

PAGINA BIANCA



\*18PDL0165850\*