



Occupazione abusiva degli immobili A.C. 332, A.C. 566

Dossier n° 77 - Schede di lettura
23 marzo 2023

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	332	566
Titolo:	Introduzione dell'articolo 633-bis del codice penale, in materia di occupazione abusiva di alloggi pubblici o privati	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
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Bof	Bisa
Iter al Senato:	No	No
Numero di articoli:	1	8
Date:		
presentazione:	13 ottobre 2022	14 novembre 2022
assegnazione:	9 gennaio 2023	9 gennaio 2023
Commissioni competenti:	II Giustizia	II Giustizia
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I, V, VIII e XII	I, V e VIII

Le proposte di legge **A.A.C. 332 e 566** intervengono in materia di occupazione arbitraria degli immobili, da un lato introducendo nel codice penale una **nuova fattispecie di reato** e dall'altro prevedendo una specifica **procedura per l'immediato rilascio forzoso dell'immobile** occupato abusivamente.

Il quadro normativo vigente

Nel nostro ordinamento l'occupazione abusiva di un immobile è un illecito civile, che obbliga l'autore alla restituzione e al risarcimento dei danni, oltre che un reato, punito con la reclusione sino a tre anni.

In particolare, in base all' **art. 633 c.p. (Invasione di terreni o 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 euro 103 a euro 1.032». Il reato è aggravato nelle seguenti ipotesi:

- se il fatto è commesso da più di cinque persone o se il fatto è commesso da persona palesemente armata. In tali casi si applica la pena della reclusione da due a quattro anni e della multa da 206 a 2.064 euro e si procede d'ufficio;
- se il fatto è commesso da due o più persone. In tal caso la pena per i promotori o gli organizzatori è aumentata.

Il reato è procedibile a **querela di parte**, tranne che per l'ipotesi aggravata (più di 5 persone o con l'uso palese di armi) e quando l'occupazione riguarda acque, terreni, fondi ovvero edifici pubblici o destinati ad uso pubblico (ex art. 639-bis c.p.).

Il reato è attribuito alla competenza del **giudice di pace** ([art. 4, d.lgs. n. 274 del 2000](#)); in presenza delle aggravanti la competenza spetta al tribunale in composizione monocratica.

La **giurisprudenza** ha affermato che il reato consiste nell'arbitraria introduzione nel terreno altrui allo scopo di esercitare sullo stesso un rapporto di fatto che escluda in tutto o in parte quello preesistente riguardante altra persona, dal quale il soggetto possa trarre un qualsiasi profitto; pertanto l'interesse protetto, attiene non a un specifico diritto che la persona offesa possa vantare sul terreno, ma a un rapporto di fatto esercitato sia dal proprietario sia da terzi, che trova la sua definizione nel concetto di possesso indicato nell'art. 1140 c.c. (Cass., Sez. II, 11.3-16.6.2021, n. 23758; C., Sez. II, 25.11.2005; C., Sez. II, 9.6.1988).

La nozione di "invasione" non si riferisce all'aspetto violento della condotta, che può anche mancare, ma al comportamento di colui che si introduce "arbitrariamente" e cioè *contra ius* in quanto privo del diritto d'accesso: la conseguente "occupazione" deve ritenersi pertanto l'estrinsecazione materiale della condotta vietata e la finalità per la quale viene posta in essere l'abusiva occupazione (Cass., Sez. II, 27.11.2003). La Cassazione ha affermato che tutte le volte in cui il soggetto sia entrato legittimamente in possesso del bene deve escludersi la sussistenza del reato (da ultimo, Cass., Sez. II, 18/11/2022, n. 43904); è stata, in particolare, esclusa la sussistenza del reato di invasione di edifici quando il soggetto sia subentrato nell'appartamento di proprietà di un ente pubblico, previa autorizzazione del precedente legittimo detentore legato a lui da vincoli di affinità, essendo stato ritenuto irrilevante il possesso o meno delle condizioni richieste per l'assegnazione, circostanza che può valere a fini amministrativi o civilistici, ma che non rilevarebbe sotto il profilo penalistico (C., Sez. II, 1.12.2005; v. anche C., Sez. II, 30.1-11.4.2019, n. 15874). E' stata altresì esclusa l'idoneità a integrare il reato di cui all'art. 633 c.p. della condotta di chi abbia continuato a dimorare nell'appartamento di proprietà dell'ente pubblico in seguito al decesso dell'ascendente assegnatario insieme con il quale ivi aveva dimorato per lungo tempo (Cass., Sez. II, 12/10/2022, n. 38385).

L'integrazione della fattispecie criminosa di invasione di terreni o edifici implica che la permanenza sull'altrui bene immobile si protragga nel tempo per una durata apprezzabile, ancorché non sia necessario che l'agente rimanga stabilmente su di essi, purché la condotta risulti effettivamente rivolta all'occupazione dell'immobile ovvero a trarne in altro modo profitto (C., Sez. II, 8.2.2011). La natura di reato (eventualmente) permanente è stata più volte affermata, con la conseguente possibile interruzione giudiziale della permanenza per effetto di sentenza di condanna anche non definitiva (C., Sez. II, 27.3-8.7.2019, n. 29657; C., Sez. II, 19.7-13.9.2018, n. 40771; C., Sez. II, 11.6.2010; C., Sez. II, 27.11.2003; C., Sez. III, 26.11.2003; C., Sez. I, 21.6.2001; C., Sez. II, 17.1.1991; C., Sez. II, 12.1.1990; C., Sez. II, 23.11.1987; C., Sez. II, 30.6.1987; C., Sez. II, 14.5.1986; C., Sez. II, 28.3.1983) o dell'allontanamento dall'edificio (C., Sez. II, 2.10-18.11.2019, n. 46692; C., Sez. II, 27.3-8.7.2019, n. 29657). Con l'ulteriore conseguenza che deve ritenersi tempestiva la querela per il reato di invasione di terreni che sia stata proposta durante il periodo in cui si è protratta l'occupazione, dal momento che il reato permanente è flagrante per tutto il tempo in cui se ne protrae la consumazione (C., Sez. II, 19.10.2010). Al fine di far cessare la situazione dannosa posta in essere è stato ritenuto legittimo e conforme al disposto contenuto nell'art. 165 c.p. subordinare la sospensione condizionale della pena al rilascio del terreno a favore dell'avente diritto (C., Sez. II, 31.1.2006; C., Sez. III, 2.6.1998; C., Sez. II, 31.10.1980; C., Sez. II, 16.7.1980).

La non punibilità per tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p. è applicabile solo quando sia cessata la permanenza (C., Sez. II, 13.2-15.4.2019, n. 16363).

La Cassazione ha talvolta ritenuto configurabile l'esimente dello stato di necessità (art. 54 c.p.) in ragione delle precarie condizioni economiche dell'agente ([C., Sez. II, 2-30.12.2020, n. 37834](#)). Nel concetto di "danno grave alla persona", richiesto dall'art. 54 c.p., rientrano non solo le lesioni della vita e dell'integrità fisica, ma anche quelle situazioni che attentano alla sfera dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti e garantiti dall'art. 2 Cost., tra le quali rientra il diritto all'abitazione; l'operatività dell'esimente presuppone, peraltro, gli ulteriori elementi costitutivi dell'assoluta necessità della condotta e dell'inevitabilità del pericolo: nel caso di specie la S.C. ha escluso l'operatività dell'esimente essendo stato accertato un mero stato di disagio abitativo, ma non quella urgenza assoluta e improrogabile di procurarsi un alloggio che sola avrebbe potuto necessitare l'occupazione abusiva ([C., Sez. VI, 5.7.2012, n. 28115](#); C., Sez. II, 11.2.2011; C., Sez. II, 17.1.2008; C., Sez. II, 27.6.2007). Per il riconoscimento dell'esimente in caso di allegazione di una situazione di estremo disagio e dell'impossibilità di procurarsi altrimenti un alloggio a seguito dell'esecuzione dello sfratto per morosità dall'alloggio in precedenza occupato e in assenza di prova contraria da parte della pubblica accusa [C., Sez. II, 9.10-9.12.2020, n. 35024](#).

La persona offesa dal reato, oltre a potersi costituire parte civile nell'ambito del procedimento penale, potrà cercare di recuperare il possesso dell'immobile abusivamente occupato sperando **in sede civile l'azione di reintegrazione** prevista dall'art. 1168 c.c. Si tratta di un'azione possessoria, esercitabile non solo dal proprietario del bene, ma anche da chi disponga ad altro titolo dell'immobile, come ad esempio l'usufruttuario o il conduttore. In base all'**art. 1168 c.c. (Azione di reintegrazione)**, infatti, «chi è stato violentemente od occultamente spogliato del possesso può, entro l'anno dal sofferto spoglio, chiedere contro l'autore di esso la reintegrazione del possesso medesimo [...] La reintegrazione deve ordinarsi dal giudice sulla semplice notorietà del fatto, senza dilazione».

Per ottenere la sentenza di reintegra del possesso occorrerà dimostrare semplicemente che, prima dell'occupazione abusiva, si era possessori del bene invaso: non c'è bisogno - diversamente da quanto accade per l'azione di rivendica - di dimostrare di essere proprietari dell'immobile occupato. Ottenuta la sentenza di reintegra del possesso, se l'occupante si rifiuta ancora di rilasciare l'immobile si dovrà procedere con l'**esecuzione forzata**.

A corollario di questa normativa, e con la finalità di contrastare l'occupazione abusiva degli immobili, l'[art. 5 del decreto-legge n. 47 del 2014](#) ha previsto che l'occupante senza titolo:

- non possa, in relazione all'immobile abusivamente occupato, chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi (energia elettrica, gas, acqua e telefonia fissa), con conseguente nullità di tutti gli atti emessi in violazione del divieto. Solo in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela il sindaco può consentire una deroga a questo divieto, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie;
- non possa partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i 5 anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva.

i ricorda che [l'art. 11 del decreto-legge n. 14 del 2017](#) (modificato dall'art. 31-ter del decreto-legge n. 113 del 2018) stabilisce che quando è richiesto l'intervento della Forza pubblica per l'**esecuzione di un provvedimento di rilascio** di immobili occupati arbitrariamente da cui può derivare pericolo di turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica, l'autorità o l'organo che vi provvede ne dà comunicazione al **prefetto**, il quale:

- convoca il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, onde emanare direttive sul concorso delle diverse componenti della forza pubblica nell'esecuzione del provvedimento;
- comunica tempestivamente l'intervenuta esecuzione all'autorità giudiziaria che ha emesso il provvedimento di rilascio;
- istituisce una cabina di regia, composta da rappresentanti della prefettura, degli enti territoriali, degli enti competenti in materia di edilizia pubblica. Tale cabina di regia - che dispone di 90 giorni di tempo per svolgere la sua attività - è istituita dal prefetto qualora egli ritenga necessario un piano delle misure emergenziali per la tutela dei soggetti in situazione di fragilità che non siano in grado di reperire una situazione alloggiativa;
- riferisce all'autorità giudiziaria gli esiti dell'attività svolta dalla cabina di regia ed indica i tempi di esecuzione del provvedimento di rilascio o le ragioni che ne rendano necessario il differimento - informazione questa di cui tiene conto l'autorità giudiziaria competente per l'esecuzione, la quale indi "adotta i provvedimenti necessari"; il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio non può eccedere un anno di tempo;
- liquida al proprietario (o al titolare di altro diritto reale di godimento sull'immobile), in caso di **differimento** dell'esecuzione del provvedimento di **rilascio** oltre i 90 giorni, **un'indennità** onnicomprensiva per il mancato godimento del bene, secondo criteri equitativi che tengano conto di alcune condizioni (stato dell'immobile; sua destinazione; durata dell'occupazione; eventuale fatto colposo del proprietario nel non avere impedito l'occupazione). Ai fini della corresponsione dell'indennità è istituito un apposito **Fondo**, con dotazione iniziale di 2 milioni di euro dal 2018.

Il contenuto della proposta di legge AC 332

L'**articolo unico** della proposta di legge interviene sul codice penale.

Il **comma 1** inserisce nel codice una **nuova fattispecie penale** (Occupazione abusiva di alloggi pubblici o privati), inserendo un articolo aggiuntivo dopo l'art. 633.

Si valuti l'esigenza di numerare l'articolo aggiuntivo come 633.1, in quanto nel codice penale esiste già l'art. 633-bis (Invasione di terreni o edifici con pericolo per la salute pubblica o l'incolumità pubblica) introdotto da parte del DL 162/2022 (convertito con modificazioni dalla legge n. 199 del 2022).

La nuova fattispecie penale punisce con la **reclusione da un mese a 2 anni e con la multa da 1.000 a 5.000 euro** chiunque **occupi in modo abusivo alloggi pubblici o privati, adibiti a residenza principale di una o più persone**. Il reato è procedibile a **querela** di parte (primo comma).

Si valuti l'esigenza di operare un coordinamento con la fattispecie di cui all'art. 633 c.p., che prevede per condotte analoghe una pena detentiva più severa (reclusione da 1 a 3 anni) e una pena pecuniaria più lieve (multa da 103 a 1.032 euro).

Il reato è **aggravato** (pena aumentata di un terzo) nelle seguenti ipotesi (secondo comma):

- **mancato rilascio dell'alloggio entro 48 ore** dalla presentazione della querela; *Per quanto riguarda l'aggravante relativa al decorso delle 48 ore dalla querela, si ricorda che l'ordinamento non prevede la notifica, né la comunicazione, della querela al querelato il quale, conseguentemente, potrebbe non avere contezza della presentazione e, a maggior ragione, del momento della querela. Si valuti dunque l'opportunità di ricondurre l'aggravio di pena a una condotta consapevole del reo.*
- la persona offesa dal reato ha un'**età superiore a 65 anni**, è **disabile** o è **affetta da una grave patologia**. *Per quanto riguarda l'aggravante relativa alle condizioni soggettive della persona offesa, si rileva che anche l'esatta età della persona offesa o le sue condizioni di salute potrebbero non essere conosciute o conoscibili dall'autore del reato. Anche in questo caso si valuti l'opportunità di una diversa formulazione dell'aggravante.*

In merito si ricorda, peraltro, che già attualmente l'art. 61 del codice penale prevede, al n. 5, la circostanza aggravante comune della c.d. minorata difesa, che ricorre quando il reo approfitta di circostanze «di persona, anche in riferimento all'età, tali da ostacolare la pubblica o privata difesa»; in presenza di questa aggravante l'offesa non può mai ritenersi di particolare tenuità e dunque non si può escludere la punibilità ai sensi dell'art. 131-bis c.p.

I successivi commi del nuovo articolo disciplinano le conseguenze del mancato rilascio dell'alloggio entro 48 ore dalla presentazione della querela, prevedendo:

- che se l'alloggio occupato abusivamente è di proprietà pubblica, «si procede con ordinanza allo **sgombero**». *Si valuti l'esigenza di specificare quale autorità debba emettere l'ordinanza;*
- che se l'alloggio occupato abusivamente è di proprietà privata, **la polizia interviene senza indugio e senza attendere una pronuncia dell'autorità giudiziaria**. *Si valuti l'opportunità di specificare in quali attività consista l'intervento e se lo stesso possa essere effettuato da qualsiasi forza di polizia ovvero solo dalla Polizia di Stato.*

Il comma 2 ha una finalità di coordinamento, modificando l'art. 634 c.p., relativo al reato di turbativa violenta del possesso di cose immobili, per prevedere che tale fattispecie penale (punita con la reclusione fino a due anni e con la multa da 103 a 309 euro) si applichi al di fuori delle ipotesi di invasione di terreni o edifici, di cui all'art. 633 c.p., e di occupazione abusiva di alloggi pubblici o privati, di cui al nuovo art. 633-bis c.p.

Il contenuto della proposta di legge AC 566

La proposta di legge si compone di 8 articoli.

L'**articolo 1** modifica il codice penale, inserendovi la fattispecie di **occupazione arbitraria di immobile destinato a domicilio altrui**; il nuovo **art. 624-ter** punisce con la **reclusione da 2 a 7 anni** chiunque:

- mediante violenza, artifizii o raggiri, si impossessa, occupa o detiene senza titolo legittimo un immobile destinato a domicilio altrui, ovvero vi impedisce il rientro del proprietario o del detentore legittimo (primo comma);
- si intromette, coopera, riceve o corrisponde denaro o altra utilità per l'occupazione dell'immobile o cede ad altri l'immobile occupato (secondo comma).

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. La norma penale non specifica se si tratti dell'ordine emesso dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 5 della p.d.l. (v. *infra*).

Si valuti l'esigenza di coordinare la nuova fattispecie penale con il reato previsto dall'art. 633 c.p. (Invasione di terreni o edifici - v. sopra).

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**. In particolare, gli agenti dovranno valutare gli atti prodotti dal denunciante al fine di accertare se egli sia titolare di diritti sull'immobile; giunti sul posto, accompagnati dal denunciante, dovranno identificare gli occupanti, accertare l'esistenza di titoli che giustifichino il loro possesso dell'immobile e accertare lo stato dei luoghi (articolo 4). La proposta di legge disciplina il seguito della procedura distinguendo l'ipotesi nella quale gli occupanti consentono l'accesso, da quella nella quale essi vi si oppongono:

- se l'occupante acconsente all'accesso degli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, questi devono verificare che l'estromissione del proprietario/detentore sia stata arbitraria oppure verbalizzare l'ammissione da parte dell'occupante circa l'illegittimità della propria condotta e, conseguentemente, **ordinare l'immediato rilascio dell'immobile** e reintegrare il proprietario (o detentore legittimo) nel possesso (articolo 5). Se l'occupante non libera immediatamente l'immobile, in base all'art. 2 della p.d.l. gli agenti di polizia giudiziaria dovranno obbligatoriamente procedere all'arresto;
- se l'occupante nega l'accesso (ipotesi accomunata a quella dell'assenza dell'occupante), gli agenti compiono gli accertamenti urgenti sui luoghi e le persone - anche con l'uso della forza - in base agli articoli 354 (*accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone. Sequestro*) e 355 (*Convalida*)

del sequestro e suo riesame) del codice di procedura civile e, successivamente, ordinano l'immediato rilascio dell'immobile, avvisando gli occupanti che, in difetto, si procederà **anche con l'uso della forza**. Se gli occupanti non rilasciano l'immobile, oltre a procedere all'**arresto obbligatorio in flagranza** (v. sopra art. 2 p.d.l.) e ai conseguenti adempimenti (ex art. 386 c.p.p.), gli agenti contesteranno agli occupanti anche il **reato di resistenza a pubblico ufficiale** (art. 337 c.p.), contestualmente nominando il proprietario/detentore legittimo custode dell'immobile (articolo 6).

Si ricorda che l'art. 337 del codice penale punisce con la reclusione da 6 mesi a 5 anni chiunque «usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza». La proposta di legge, dunque, prevede l'applicazione della fattispecie di cui all'art. 337 anche in caso di "inottemperanza all'ordine di rilascio dell'immobile", a prescindere da condotte di violenza o minaccia. Si ricorda, peraltro, che l'inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità è punita dal codice penale a titolo di contravvenzione, con l'arresto fino a 3 mesi o con l'ammenda fino a euro 206 (cfr. art. 650 c.p.).

Delle operazioni e degli accertamenti dovrà essere redatto **verbale**, da trasmettere entro 48 ore, unitamente alla documentazione acquisita, al **pubblico ministero** che, **entro ulteriori 48 ore** dovrà (articolo 7):

- convalidare l'arresto e decretare la restituzione definitiva dell'immobile al legittimo proprietario/detentore (fino a quel momento custode dell'immobile) oppure
- disporre la restituzione dell'immobile a colui che lo aveva occupato.

Infine, l'**articolo 8** della proposta di legge prevede l'applicazione del reato di **falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale** sulla identità o su qualità personali proprie o di altri (reclusione da 1 a 6 anni), di cui all'art. 495 c.p., a chiunque, al fine di avvalersi delle tutela offerte da questa legge, rilasci dichiarazioni o produca documenti falsi.