

**Unione Inquilini**

**Segreteria Nazionale**

Via Cavour 101 – 00185 Roma

Tel. 06/4745711 –

 mail: segretaria.silviapaoluzzi@unioneinquilini.it

 Internet [www.unioneinquilini.it](http://www.unioneinquilini.it/)

**Ai Presidenti**

**Commissioni I (Affari Costituzionali)**

**II (Giustizia)**

**Sede**

**Alle Deputate e Ai Deputati**

**Commissioni I (Affari Costituzionali)**

**II (Giustizia)**

**Sede**

Oggetto: AC 1660, memoria e documentazione da Unione Inquilini

A nome e per conto della Segreteria Nazionale dell’Unione Inquilini ringrazio i Presidenti e le deputate e deputati delle Commissioni I, Affari Costituzionali e II Giustizia per l’invito rivolto al nostro sindacato in audizione rispetto ad un disegno di legge per noi molto importante, in particolare, in relazione alle disposizioni recate dall’articolo 8.

Come Unione inquilini temiamo che l'articolo 8, recato dall'atto oggetto della odierna audizione, Ddl sicurezza, sia frutto più di campagne mediatiche che piuttosto che un atto che tende ad affrontare una questione molto seria.

Riteniamo, in primis, che affrontare una rilevante questione sociale solo in termini repressivi non risolva il problema, anzi, rischia di incancrenire la situazione.

E il contesto nel quale interviene l'articolo 8 è quello che a fronte di una evidente assenza di politiche abitative pubbliche per le 983.000 famiglie in povertà assoluta in affitto non viene offerto nulla. Così come nulla viene offerto alle 650/700 mila famiglie nelle graduatorie, o alle oltre 30.000 famiglie sfrattate ogni anno con forza pubblica.

A fronte di questo si assiste a 90.000 case popolari inagibili per le quali non vengono finanziati se non in maniera insufficiente piani di recupero.

Così come si assiste in molti casi ad una pessima gestione delle case popolari che si liberano, queste invece di essere in tempi brevi riassegnate diventano preda, anche, della "gestione" della criminalità o di compravendita illegale.

Ma questo attiene ad una questione gestionale che mai viene chiamata in causa.

Esiste una responsabilità, anche, di chi lascia colpevolmente case popolari vuote che non viene mai chiamato a rispondere di mala gestione.

Siamo i primi a ritenere inaccettabile l'occupazione di un alloggio pubblico ai danni, per esempio, di un anziano che si reca presso un ospedale per le cure e riteniamo che, in casi come questi vada liberato immediatamente per essere restituito a legittimo assegnatario in tempi brevissimi, ma per affrontare queste situazioni, come già accade, basterebbe emanare linee guida per interventi immediati e uniformi sul territorio nazionale, mentre oggi assistiamo ad interventi in tempi rapidi a macchia di leopardo.

Rimarrebbe salva, la possibilità di perseguire l'occupante abusivo lasciando al giudice la eventuale valutazione del fatto e dell’applicazione dell'articolo 54 del codice di procedura penale, sulla lievità del fatto, in presenza, per esempio, di minori. Esistono sentenze in tal senso

Le sedi Unione Inquilini sono dei coni di luce nei quartieri popolari e in alcuni ambiti ci troviamo a contrastare la criminalità. Nostre sedi e nostri attivisti hanno subito atti di violenza per questo.

Detto questo e premettendo che il Codice di procedura penale già interviene sulle occupazioni e quindi già possono essere perseguite azioni di occupazioni abusive, andrebbero semplicemente applicate, così da poter garantire un equo intervento, riteniamo che il rischio sia, con l'articolo 8 di pensare che con pene più elevate si risponda ad una questione sociale.

Tra le criticità dell'articolo 8 non del tutto chiarite è quella di vedere una famiglia con regolare contratto di affitto ma con sfratto da morosità incolpevole, e sentenza esecutiva, di vedersi applicate le pene previste dall’articolo 8 senza alcuna tutela in quanto occupante.

Le questioni relative alla applicazione dell'art. 8 devono essere trattatale con molta attenzione dal Governo e dal Parlamento.

In tale contesto vi segnaliamo di nuovo come sia sulla precedente pdl Bisa che ora sull'articolo 8 del disegno di legge in esame, che riprende la sostanza di quanto era previsto dalla pdl della deputata Bisa, è già intervenuto, con atto scritto, il Relatore Onu sul diritto alla casa che si è espresso negativamente su questi atti in quanto violerebbero il Diritto alla casa sancito dall'articolo 11 del "Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali" sottoscritto dal nostro Paese.

Questo atto è allegato alla presente memoria.

Appare evidente che se l'Italia intende procedere con l'articolo 8 la conseguenza naturale sarebbe quella della scelta di disdettare il patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali firmato dall’Italia.

Noi riteniamo, al contrario, che l'Italia debba attrezzarsi, per attuare le richieste del Relatore Onu sul diritto alla casa, per fornire risposte concrete alle famiglie in precarietà abitativa.

Questo perché, se l’Italia adottasse politiche abitative pubbliche, che rispondano al fabbisogno reale e se ci fossero case pubbliche in numero sufficiente e gestite bene non ci sarebbero più occupazioni abusive.

È per questi motivi che chiediamo che l'articolo 8 sia stralciato o soppresso.

In allegato il documento del Relatore Onu inviato al Governo in occasione dell’avvio dell’iter della pdl 566 della deputata Bisa da parte del Relatore Onu sul diritto alla casa.

Silvia Paoluzzi

Segretaria Nazionale

Unione Inquilini

Documento del Relatore speciale su alloggio adeguato inviato al Governo in sede di discussione della Pdl Ac 566 che ricalca nella sostanza l’articolo 8 dell’AC 1660

PALAZZO DELLE NAZIONI - 1211 GINEVRA 10, SVIZZERA

**Mandati del Relatore speciale su un alloggio adeguato come componente del diritto a un tenore di. vita adeguato e sul diritto alla non discriminazione in questo contesto e del Relatore speciale su povertà estrema e diritti umani**

Rif.: OL ITA 5/2023

(Si prega di utilizzare questo riferimento nella risposta)

23 ottobre 2023

Eccellenza,

Abbiamo l'onore di rivolgerci a Lei in qualità di Relatore speciale su un alloggio adeguato come componente del diritto a un tenore di vita adeguato e sul diritto alla non discriminazione in questo contesto e di Relatore speciale sulla povertà estrema e i diritti umani, ai sensi delle risoluzioni 52/10 e 53/10 del Consiglio dei diritti umani.

In questo contesto, vorremmo richiamare la vostra attenzione sulle informazioni che abbiamo ricevuto in merito alla **proposta di legge n. 566, intitolata "Introduzione dell'articolo 614- bis nel codice penale, in materia di tutela dell'inviolabilità dell'abitazione da occupazioni arbitrarie, nonché disposizioni in materia di reintegrazione del proprietario o dell'avente diritto nel possesso"**. Abbiamo potuto leggere il testo[1](#30j0zll)così come è stato approvato insieme agli emendamenti[2](#1fob9te)formalizzati in Commissione Giustizia della Camera dei Deputati. Ci risulta che il testo potrebbe completare la sua prima lettura entro la fine del 2023.

**Questa proposta introduce un nuovo reato nel Codice penale e prevede procedure accelerate per gli sgomberi di proprietà occupate irregolarmente, con l'arresto immediato del colpevole. La proposta di legge prevede che chi commette un'occupazione arbitraria di una proprietà possa essere punito con una pena detentiva compresa tra 2 e 7 anni, che può essere ridotta se l'occupante collabora con l'autorità giudiziaria. Inoltre, prevede la disconnessione delle utenze per le persone che vivono in proprietà occupate irregolarmente entro 15 giorni su semplice denuncia del proprietario. Se la legge dovesse essere adottata con gli emendamenti proposti, potrebbe portare alla criminalizzazione di alcune persone in situazioni precarie e ridurre le garanzie procedurali per proteggere gli occupanti di un'abitazione dall'essere costretti a rimanere senza casa.**

Le modifiche introdotte nel disegno di legge n. 566, volte a proteggere i legittimi proprietari dall'occupazione illegale, potrebbero comportare violazioni del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, ratificato dall'Italia nel 1978, nonché del Patto Internazionale

sui Diritti Civili e Politici, ratificato nello stesso anno. I seguenti punti meritano particolare attenzione.

1 Proposta n. 566, presentata il 14 novembre 2022, [https://www.camera.it/leg19/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori\_testo\_pdl&idLegislatura=19&codice=leg.1.](https://www.camera.it/leg19/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=19&codice=leg.19.pdl.camera.566.19PDL0010730&back_to) [9.pdl.camera.566.19PDL0010730&back\_to=](https://www.camera.it/leg19/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=19&codice=leg.19.pdl.camera.566.19PDL0010730&back_to)

2 Elenco degli emendamenti pubblicati il 4 luglio 2023, relativi alla proposta n. 566, [https://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getProposteEmendative.aspx?contenitorePortante=leg.19.eme.ac.5](https://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getProposteEmendative.aspx?contenitorePortante=leg.19.eme.ac.566&tipoSeduta=1&sedeEsame=referente&urnTestoRiferimento=urn:leg:19:566:null:null:com:02:referente&tipoListaEmendamenti=1) [66&tipoSeduta=1&sedeEsame=referente&urnTestoRiferimento=urn:leg:19:566:null:null:com:02:referente&tipoLi](https://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getProposteEmendative.aspx?contenitorePortante=leg.19.eme.ac.566&tipoSeduta=1&sedeEsame=referente&urnTestoRiferimento=urn:leg:19:566:null:null:com:02:referente&tipoListaEmendamenti=1)

*1.Criminalizzazione dell'occupazione arbitraria di proprietà*

L'articolo 1 del citato disegno di legge n. 566, con gli emendamenti presentati, ha profondamente modificato la sua struttura e il suo contenuto originario. In particolare, gli emendamenti prevedono:

- Estensione del campo di applicazione della legge: La legge non solo criminalizzerebbe chiunque, "con violenza, artificio o inganno si impossessi, occupi o difenda (...) una proprietà destinata al domicilio di altri". Il testo definisce come reato anche l'occupazione arbitraria di "beni di proprietà altrui", includendo quindi anche gli immobili destinati a scopi non residenziali. L'occupazione arbitraria di terreni e immobili sembra attualmente già disciplinata da due specifiche disposizioni del Codice Penale italiano: l'articolo 614 e l'articolo 633. L'articolo 614 qualifica come reato l'ingresso nell'abitazione, nella proprietà privata o nel terreno di un'altra persona contro la sua volontà, punendolo con la reclusione da uno a quattro anni. L'articolo 633 stabilisce che chiunque invada arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli o trarne comunque profitto, è punito, a querela della presunta vittima del reato, con la reclusione da uno a tre anni e con una multa da 103 a 1.032 euro. La proposta di legge prevede un serio innalzamento della pena detentiva per l'occupazione arbitraria di proprietà. A questo proposito, va notato che il diritto penale italiano prevede la possibilità di convertire la pena detentiva in pecuniaria solo per le pene inferiori a un anno.

* Il progetto di legge proposto non solo criminalizza le persone che prendono possesso, occupano o difendono proprietà, ma anche quelle che vivono in una proprietà "senza titolo legale".
* La condanna prevista dalla nuova proposta di legge aumenterebbe la pena da due a sette anni di reclusione e consentirebbe anche l'arresto immediato delle persone che occupano arbitrariamente una proprietà da parte della polizia se la persona viene colta in *flagrante* (articolo 3 della proposta). Secondo l'articolo 1, comma 3 della proposta di legge, se l'occupante "collabora nell'accertamento dei fatti, non oppone resistenza e lascia volontariamente la proprietà, il periodo di detenzione è ridotto da un terzo alla metà". Tuttavia, anche in questo caso, il colpevole può essere condannato al carcere.

Come indicato nella proposta, le riforme legislative sono state presentate come un modo per garantire l'inviolabilità del domicilio e rafforzare i diritti dei proprietari di casa, con l'obiettivo di ridurre le lunghe procedure di sfratto e facilitare il ripristino del legittimo possesso della proprietà. Si precisa inoltre che la proposta di legge è stata introdotta con l'obiettivo, tra l'altro, di proteggere tutti i tipi di proprietà privata e pubblica dall'occupazione illegale da parte di individui o organizzazioni criminali.

La proposta di legge, con i suoi emendamenti, si applicherebbe non solo alla limitata categoria delle occupazioni di alloggi in cui una persona è domiciliata, ma temporaneamente assente, ma anche alle situazioni in cui le proprietà abbandonate sono occupate senza titolo. La legge si applicherebbe sia alle proprietà private che a quelle pubbliche. Includerebbe le persone che abitano in un alloggio in affitto dopo la scadenza di un contratto di locazione, le persone in situazione di senza dimora che non hanno accesso a un alloggio adeguato e vivono in proprietà abbandonate, o le persone che risiedono in accampamenti e insediamenti informali.

L’emendamento proposto all'articolo 1 sembra non distinguere tra l'occupazione irregolare causata da uno stato di necessità (derivante dalla corrispondente incapacità dello Stato di fornire a chiunque sia presente sul suo territorio l'accesso a un alloggio adeguato che sia accessibile, abitabile e che garantisca sicurezza, privacy e protezione dagli eventi naturali), da un lato, e l'occupazione illegale di proprietà, terreni e alloggi occupati da gruppi criminali organizzati, dall'altro. Ci sembra quindi che le modifiche introdotte possano interessare diverse categorie vulnerabili, in particolare:

* Occupanti che non sono in grado di fornire un contratto valido: si tratta di inquilini con contratto verbale, persone che beneficiano di un subaffitto non autorizzato, persone che occupano un'abitazione in cambio di servizi, persone ospitate senza contratto o vittime di un falso contratto di locazione.
* Persone che occupano un immobile senza titolo abitativo (occupanti abusivi) perché non hanno accesso a un alloggio adeguato e accessibile.
* Famiglie che non sono in grado di pagare l'affitto e non rispettano un'ordinanza di sfratto esecutiva. Questa categoria rappresenta la stragrande maggioranza delle persone sottoposte a sfratto (84% tra il 2002 e il 2021, secondo i dati del Ministero dell'Interno).[3](#tyjcwt)

La dura punizione suggerita dal disegno di legge (una pena detentiva da 2 a 7 anni) appare sproporzionata e potrebbe quindi essere in contrasto con il diritto internazionale dei diritti umani. Per le stesse ragioni, è molto discutibile anche in base ai principi del diritto penale nazionale: la Corte costituzionale italiana ha stabilito nella causa 236/2016[4](#3dy6vkm)che l'intensità del pericolo o della lesione causata al bene giuridico protetto deve essere valutata e la pena deve essere proporzionata al disvalore dell'atto illecito commesso.

In questo contesto, ricordiamo al Parlamento e al Governo italiano gli obblighi derivanti dall'articolo 9 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR) e dall'articolo 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR). L'imposizione di sanzioni penali che prevedono pene detentive da 2 a 7 anni viola il diritto umano alla libertà e alla sicurezza della persona sancito dall'articolo 9 dell'ICCPR. Sebbene questo diritto possa essere soggetto a limitazioni legali, qualsiasi detenzione, anche se basata sulla legge nazionale e adottata dal Parlamento, deve corrispondere agli elementi fondamentali di ragionevolezza, necessità e proporzionalità (cfr. Comitato per i diritti umani, Commento generale n. 35, paragrafo 12). Inoltre, nella risoluzione 43/14, il Consiglio dei diritti umani ha invitato gli Stati a "prendere tutte le misure necessarie per eliminare la legislazione che criminalizza la mancanza di dimora".

3 Ministero dell'Interno, Ufficio Centrale di Statistica, [https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Andamento\_delle\_procedure\_di\_rilascio\_di\_immobili\_ad\_uso\_abitativo-](https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Andamento_delle_procedure_di_rilascio_di_immobili_ad_uso_abitativo-168224.htm) [168224.htm](https://ucs.interno.gov.it/ucs/contenuti/Andamento_delle_procedure_di_rilascio_di_immobili_ad_uso_abitativo-168224.htm)

4 Corte Costituzionale Italiana, Sentenza 236/2016, <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=236>

A nostro avviso, sarebbe chiaramente sproporzionato sottoporre a una sanzione penale che implica l'incarcerazione una persona o un nucleo familiare che rimane nelle proprietà perché non è in grado di accedere a un alloggio alternativo, o che rimane nell'alloggio dopo aver ricevuto un ordine di sfratto. Significherebbe che uno Stato che non riesce a garantire il diritto a un alloggio adeguato sancito dall'articolo 11 dell'ICESCR, oltre a imporre una sanzione penale alla stessa vittima, comporterebbe una seconda violazione dei diritti umani, ovvero la privazione arbitraria del suo diritto alla libertà. A nostro avviso, il testo proposto non è sufficientemente specifico, consentendo l'arresto di qualsiasi persona colta in *flagranza di reato*, senza considerare che tali persone potrebbero trovarsi in una situazione di vulnerabilità, e potrebbero violare la legge solo a causa della mancanza di alternative abitative e del rischio di rimanere senza casa.

L'assenza (negli emendamenti all'articolo 1) di una chiara distinzione tra i diversi casi di occupazione senza titolo appare difficilmente conciliabile con la posizione del Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, secondo cui gli Stati firmatari del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali "devono dare la dovuta priorità ai gruppi sociali che vivono in condizioni svantaggiate e prestare loro particolare attenzione. Le politiche e la legislazione non dovrebbero, in questo contesto, essere concepite per avvantaggiare gruppi sociali già avvantaggiati a spese di altri strati sociali" (Commento generale n. 4 (1991) sul diritto a un alloggio adeguato, par. 11). 11). Sebbene la realizzazione del diritto all'alloggio debba tenere conto delle risorse finanziarie degli Stati contraenti, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha osservato che "qualsiasi misura deliberatamente regressiva [che inciderebbe sulla realizzazione dei diritti del Patto] richiederebbe la più attenta considerazione e dovrebbe essere pienamente giustificata in riferimento alla totalità dei diritti previsti dal Patto e nel contesto del pieno utilizzo delle massime risorse disponibili" (Commento generale n. 3, par. 9).

A nostro avviso, il Codice Penale italiano disciplina già all'articolo 633 l'invasione di terreni o edifici. Questa disposizione sembra sufficiente per sanzionare adeguatamente le occupazioni gestite dalla criminalità, mentre situazioni di natura diversa dovrebbero essere risolte con altri mezzi appropriati senza ricorrere al diritto penale. Ciò che va evitato in tutti i modi è di sottoporre le persone che non hanno accesso ad alcuna alternativa abitativa adeguata a dure sanzioni penali, in particolare nel caso in cui lo Stato o il governo locale competente non abbia rispettato l'obbligo di garantire a tutti l'accesso a un alloggio adeguato nella propria giurisdizione, come stabilito dal Commento generale n. 4 del CESCR.

Raccomandiamo quindi di non adottare il progetto di legge n. 566 senza che tale adozione sia preceduta da una valutazione giuridica dettagliata, in particolare per garantire che le occupazioni derivanti da situazioni di vulnerabilità e fragilità, comprese le famiglie con minori, siano chiaramente distinte dalle occupazioni guidate dalla criminalità organizzata. Ciò comporterebbe un'analisi più precisa della situazione attuale degli immobili occupati nel Paese e dei motivi per cui ciò avviene, nonché delle potenziali conseguenze negative che la riforma legislativa potrebbe avere su alcuni gruppi colpiti. Ciò dovrebbe essere fatto per evitare una potenziale criminalizzazione delle persone in situazioni di vulnerabilità o senza fissa dimora e garantire che le disposizioni proposte siano compatibili con gli obblighi in materia di diritti umani derivanti dall'articolo 9 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e dall'articolo 11 del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali

*2. Interruzione della fornitura di servizi*

Un emendamento proposto aggiunge una disposizione (art. 1bis) che prevede la disattivazione delle utenze (acqua, elettricità, gas, riscaldamento) "entro 15 giorni" su semplice denuncia del proprietario, con la sola necessità del parere favorevole della Procura della Repubblica. Questo emendamento non prevede una sentenza dell'autorità giudiziaria e non contempla la possibilità di impugnare la decisione da parte del presunto occupante o detentore illegittimo.

Questa misura costituisce un inasprimento di una legge preesistente che specifica che gli occupanti senza un titolo legittimo non possono prendere la residenza legale nell'immobile occupato, e non hanno diritto a richiedere i servizi pubblici (elettricità, gas, acqua, telefono fisso) (legge Lupi, L. 47 del 2014, all'art. 5).

Con tale emendamento, la legge non terrebbe conto della possibile presenza nel nucleo familiare di minori, malati e altre persone in situazioni di vulnerabilità. Come chiarito nelle Linee guida sulla realizzazione del diritto a un alloggio adeguato (A/HRC/43/43, para. 16 (b)), il diritto all'alloggio dovrebbe essere definito come il diritto a vivere in una casa in pace, sicurezza e dignità, e includere la sicurezza della proprietà e la disponibilità di servizi. Il Commento generale n. 4 (8) sull'articolo 11 (1) del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali chiarisce ulteriormente che il diritto a un alloggio adeguato comporta l'accesso a determinate strutture essenziali per la salute, la sicurezza, il comfort e l'alimentazione. Tutti i beneficiari del diritto a un alloggio adeguato dovrebbero avere un accesso sostenibile all'acqua potabile, all'energia per cucinare, riscaldare e illuminare, ai servizi igienici e alle strutture per lavarsi. Desideriamo richiamare l'attenzione sul Commento Generale n. 15 sul diritto all'acqua del Comitato per i Diritti Economici, Sociali e Culturali, che specifica che "il diritto umano all'acqua dà a tutti la possibilità di avere acqua sufficiente, sicura, accettabile, fisicamente accessibile e a prezzi accessibili per uso personale e domestico". L'acqua per uso domestico deve anche essere economicamente accessibile e gli individui devono essere protetti dall'interruzione arbitraria di tale fornitura.

A nostro avviso, l'adozione di questa disposizione senza garanzie che proteggano da disconnessioni arbitrarie del servizio, ad esempio causate solo dall'inaccessibilità di tali servizi per le persone interessate, non sarebbe conforme al diritto internazionale dei diritti umani.

Raccomandiamo quindi che la proposta di legge n. 566 preveda almeno che il Pubblico Ministero valuti prima se la disconnessione dei servizi possa causare un danno alle persone interessate che potrebbero non essere più in grado di accedere a tali servizi a causa della mancanza di alternative abitative o dell'incapacità di pagare tali servizi, prima di autorizzare tali disconnessioni. Inoltre, le persone interessate dovrebbero avere accesso a ricorsi giudiziari contro qualsiasi decisione presa dall'ufficio del Pubblico Ministero.

1. *Accelerare le sentenze di sfratto e aumentare la discrezionalità del giudice*

*polizia*

Ai sensi dell'articolo 4 della proposta di legge, "gli ufficiali e gli agenti di *polizia* giudiziaria che ricevono una denuncia per il reato di occupazione arbitraria di un immobile destinato a domicilio altrui, [...] si recano, senza indugio e in ogni caso, presso la sede della polizia giudiziaria. entro le ventiquattro ore successive alla denuncia, [...] al fine di procedere all'identificazione degli occupanti, all'accertamento di eventuali titoli che giustifichino il possesso dell'immobile e alla verifica dello stato di fatto".

L'articolo 6 prevede che, dopo aver accertato l'occupazione arbitraria, la polizia giudiziaria ordini l'immediato rilascio del bene, che, in caso di resistenza da parte dell'occupante, viene effettuato con la forza.

La proposta di legge autorizzerebbe quindi la polizia giudiziaria, ma non gli organi giudiziari indipendenti, a eseguire sgomberi forzati con l'uso della forza, stabilendo solo *a posteriori* la possibilità che gli organi giudiziari accertino se tali sgomberi siano giustificabili. La proposta di legge ridurrebbe e minerebbe le garanzie procedurali, volte ad assicurare che gli sgomberi siano eseguiti nel rispetto degli standard internazionali sui diritti umani. Gli sgomberi forzati autorizzati dall'articolo 6 non solo violerebbero l'articolo 11 dell'ICESCR, ma potrebbero comportare anche violazioni dell'articolo 17 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, che afferma che "nessuno può essere sottoposto a interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza". Affinché uno sgombero sia giustificato come proporzionato allo scopo perseguito, prima di essere eseguito deve essere sottoposto alla supervisione di un organo giudiziario con garanzie di indipendenza e imparzialità.

Nel suo Commento generale n. 7, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha chiarito che se uno sgombero deve avere luogo, le tutele procedurali sono essenziali, tra cui, tra l'altro, una consultazione autentica, un preavviso adeguato e ragionevole, una sistemazione alternativa resa disponibile in un tempo ragionevole e la fornitura di rimedi legali e assistenza legale (si veda il paragrafo 11 del Commento generale n. 7). In nessun caso gli sgomberi devono provocare la perdita della casa e lo Stato parte deve adottare tutte le misure appropriate per garantire alle persone colpite un alloggio alternativo adeguato, il reinsediamento o l'accesso a terreni produttivi, a seconda dei casi, qualora non siano in grado di provvedere a sé stesse.

Desideriamo sottolineare che, a prescindere dal tipo di possesso, tutte le persone dovrebbero avere un certo grado di sicurezza del possesso, che garantisca una protezione legale contro gli sgomberi forzati, le molestie e altre minacce. Prima di procedere a qualsiasi sgombero, e in particolare a quelli che coinvolgono gruppi numerosi, gli Stati parti devono garantire che tutte le alternative praticabili siano esplorate in consultazione con le persone colpite, al fine di evitare, o almeno ridurre al minimo, la necessità di ricorrere alla forza. Gli Stati parti devono anche assicurarsi che tutti gli individui interessati abbiano diritto a un adeguato risarcimento per qualsiasi proprietà, sia personale che reale, che sia stata colpita (Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, Commento generale n. 7, paragrafo 15).

La legge proposta non prevede la fornitura di un'alternativa abitativa adeguata per le persone sfrattate.

Vogliamo ricordare che l'Italia deve garantire che l'alloggio sia accessibile a tutti. A questo proposito, il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha chiarito che "Gli Stati parti dovrebbero adottare misure per garantire che la percentuale dei costi legati all'alloggio sia, in generale, commisurata ai livelli di reddito. Gli Stati parti dovrebbero istituire sussidi per l'alloggio per coloro che non sono in grado di ottenere un alloggio a prezzi accessibili, nonché forme e livelli di

finanziamento per l'alloggio che riflettano adeguatamente le esigenze abitative" (Commento Generale n. 4 (1991) sul diritto a un alloggio adeguato, paragrafo 8, lettera c). Nel suo ultimo rapporto, il Relatore speciale sul diritto a un alloggio adeguato ha approfondito l'obbligo degli Stati di garantire a tutti l'accesso a un alloggio non solo adeguato, ma anche accessibile (A/78/192). Non sarebbe quindi accettabile che gli sgomberi forzati vengano eseguiti con una procedura accelerata se non c'è alcuna garanzia legale che alle persone colpite sia stato offerto o assistito l'accesso a un alloggio che soddisfi gli standard di adeguatezza di base e sia accessibile prima di eseguire lo sgombero.

Per tutte queste ragioni, raccomandiamo al Parlamento e al Governo di riesaminare il disegno di legge n. 566 e gli emendamenti proposti per proteggere la proprietà dall'occupazione illegale, per garantire che la riforma proposta sia pienamente conforme agli obblighi internazionali dell'Italia, come sopra esposto. In nessun caso una persona minacciata di sfratto dovrebbe essere resa senza casa o privata dell'accesso a rimedi efficaci per verificare che tale sfratto sia conforme alla legge nazionale e ai trattati internazionali di cui l'Italia è parte. Qualsiasi modifica al diritto penale non dovrebbe comportare la privazione della libertà di persone che possono risiedere senza un titolo legale in proprietà o su terreni, per il solo motivo che non hanno accesso a prezzi accessibili a qualsiasi abitazione o terreno alternativo. Le riforme in esame non dovrebbero avere l'effetto indesiderato di punire i poveri o i senzatetto per il fatto di essere poveri e senzatetto e di non avere le risorse finanziarie per accedere a un alloggio adeguato con un titolo legale per occuparlo. Al contrario, gli sforzi dovrebbero essere concentrati per garantire che gli individui o le famiglie interessate abbiano accesso a un alloggio adeguato che sia economicamente accessibile e che offra la sicurezza legale del possesso, come richiesto dall'articolo 11 dell'ICESCR.

Poiché è nostra responsabilità, in base al mandato conferitoci dal Consiglio per i Diritti Umani, cercare di chiarire le questioni portate alla nostra attenzione, vorremmo gentilmente chiedere al Governo di Sua Eccellenza di condividere questa comunicazione anche con i membri della Camera dei Deputati e del Senato. Saremmo grati per le vostre osservazioni sulle seguenti questioni:

1. Si prega di fornire ulteriori informazioni e/o commenti in merito alla proposta di legge di cui sopra.
2. Si prega di fornire ulteriori informazioni sul potenziale impatto che la legge proposta potrebbe avere su alcuni gruppi vulnerabili, come le persone senza casa o in condizioni di estrema povertà, i migranti o le minoranze come le comunità rom.
3. Si prega di spiegare quali misure sono state adottate per garantire l'accesso a un alloggio alternativo adeguato, in particolare per le persone che vivono in proprietà o su terreni privi di un titolo legale formale.
4. Si prega inoltre di indicare quali misure sono state adottate per prevenire gli sfratti causati dall'impossibilità di coprire i costi dell'alloggio per le persone e le famiglie in difficoltà economica.

Questa comunicazione, in quanto commento su leggi, regolamenti o politiche in corso o recentemente adottate, e qualsiasi risposta ricevuta dal Governo di Sua Eccellenza saranno rese pubbliche attraverso il [sito web](https://spcommreports.ohchr.org/) di segnalazione delle comunicazioni dopo 48 ore. Saranno rese disponibili in seguito, nel consueto rapporto da presentare al Consiglio dei diritti umani.

 Voglia accettare, Eccellenza, le assicurazioni della nostra più alta considerazione.

Balakrishnan Rajagopal

Relatore speciale su un alloggio adeguato come componente del diritto a un tenore di vita adeguato e sul diritto alla non discriminazione in questo contesto

Olivier De Schutter

Relatore speciale su povertà estrema e diritti umani

------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Documentazione giuridica

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 uno 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 rileverebbe 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.**