

Le occupazioni abusive: una “compassionevole” scelleratezza

Di Silvio Boccalatte

I L'indebolimento del reato di invasione di terreni o edifici

Ai sensi del codice penale vigente l'occupazione abusiva dell'altrui proprietà integra il reato previsto dall'art. 633 c.p., rubricato “invasione di terreni o edifici”. Tale norma punisce chiunque “...invada arbitrariamente terreni o edifici altrui, pubblici o privati, al fine di occuparli...”, ciò allo scopo di offrire tutela al diritto di proprietà e assicurare all'avente titolo il godimento dei propri beni¹.

Si tratta di una norma che configura un delitto evidentemente rientrante nella categoria dei reati contro il patrimonio. La condotta integrante il delitto de quo non richiede necessariamente l'utilizzo della violenza, infatti il requisito più importante, nella fattispecie in esame, è quello dell'arbitrarietà (*ex plurimis*, Cass. Pen. Sez. II, n. 30130/2009), vale a dire una intromissione, senza alcun titolo, in una proprietà tale da pregiudicare il godimento dell'immobile da parte dell'avente diritto. (Cass. Pen. Sez. II, n. 2337/2006). Dal punto di vista dell'elemento soggettivo è richiesto il dolo specifico di occupare l'immobile, diretto “...a realizzare un apprezzabile depauperamento delle facoltà di godimento del titolare dello *ius excludendi*...” (Cass. pen., Sez. II, n. 50659/2014). Tale elemento può essere desunto anche dalla semplice consapevolezza dell'agente che il bene da lui “occupato” appartenga a un altro soggetto.

La tutela offerta dall'art. 633 c.p. ai proprietari si è sensibilmente affievolita, nel corso del tempo, per mezzo di una giurisprudenza che ne ha ristretto progressivamente l'ambito di applicabilità. In particolare la Corte Costituzionale (Cost. n. 217/1988), tramite un'interpretazione particolarmente estensiva dell'art. 47 Cost., in combinato disposto con l'art. 2 Cost., è arrivata a riconoscere una sorta di diritto (costituzionalmente garantito) all'abitazione, spianando di fatto la strada ad un orientamento giurisprudenziale “tollerante” riguardo i casi di occupazione abusiva di immobile, qualora l'occupante sia sprovvisto di qualsivoglia sistemazione abitativa. La norma cardine sulla quale la giurisprudenza ha costruito il proprio orientamento “lassista” è l'art. 54 c.p., cioè l'esimente dello stato di necessità, la quale ha permesso alla Cassazione di considerare insussistente l'antigiuridicità in una condotta inequivocabilmente *contra ius* come l'invasione arbitraria di edifici. In svariate sentenze, infatti, la Suprema Corte, ha ritenuto sussistere la scriminante dell'art. 54 c.p. nei casi di occupazione, riscontrando un “danno grave alla persona” anche nelle ipotesi di assenza di un riparo, di una casa.

¹ Si ringrazia il dott. Paolo Armentano per la gentile collaborazione.

Silvio Boccalatte è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

Ai fini del riconoscimento dell'esimente dello stato di necessità, nel concetto di danno grave alla persona, secondo la formulazione dell'art. 54 c.p., rientrano anche situazioni che pongono in pericolo solo indirettamente l'integrità fisica in quanto attentano alla sfera dei beni primari collegati alla personalità, tra i quali deve essere ricompresa anche l'esigenza di un alloggio. (Cass. Pen. Sez. II, n. 24290/2003).

Ad ogni buon conto la stessa Cassazione ha provveduto a bilanciare quest'interpretazione così permissiva con una valutazione più rigorosa dei requisiti dello stato di necessità.

In tema di illecita occupazione di un alloggio popolare, lo stato di necessità può essere invocato solo per un pericolo attuale e transitorio e non per sopperire alla necessità di trovare un alloggio al fine di risolvere in via definitiva la propria esigenza abitativa... (Cass. Pen., Sez. II, n. 16916/2016).

Ne consegue che l'esigenza di un riparo, vista la sussistenza di un vero e proprio diritto costituzionale all'abitazione, può a buon titolo essere sussunta alla fattispecie dello stato di necessità, ma non parrebbe con ciò possibile scriminare condotte di permanente appropriazione degli immobili altrui.²

Di fondamentale importanza al fine della decisione sull'applicabilità o meno dell'art. 54 c.p.c. parrebbe essere, dunque, la transitorietà del pericolo in forza del quale si è posta in essere la condotta di occupazione: "L'attualità del pericolo esclude, in linea di massima, tutte quelle situazioni non contingenti caratterizzate da una sorta di cronicità essendo datate e destinate a protrarsi nel tempo". (Trib. Firenze, Sez. II, 13/03/2014).

I giudici di merito, però, pur allineandosi formalmente a tali principi delineati dalla Suprema Corte, hanno spesso operato una valutazione molto generosa delle singole fattispecie sottoposte alla loro attenzione. In particolare, in numerosi casi i tribunali hanno ritenuto pienamente soddisfatti i requisiti di attualità e contingenza del pericolo anche qualora quest'ultimo fosse duraturo e non temporalmente limitato, specie in presenza di alcune circostanze peculiari in riferimento allo stato di salute degli occupanti.³

2 La reazione del legislatore: l'art. 5, d.l. 47/2014

Dato il preoccupante aumento delle occupazioni abusive di immobili, nel 2014 il legislatore ha cercato di arginare il fenomeno tramite interventi a livello civile ed amministrativo al fine di scoraggiare "a monte" le occupazioni.

Ci si riferisce, specificamente, all'art. 5 del decreto-legge n. 47 del 28.3.2014 "Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015" (con-

2 In tal senso si veda anche la seguente sentenza, conforme alla giurisprudenza assolutamente prevalente, dalla quale emerge chiaramente la tutela costituzionale al diritto di abitazione, in contrapposizione con una scrupolosa analisi dei requisiti dell'art. 54 c.p.: "L'illecita occupazione di un bene immobile è scriminata dallo stato di necessità conseguente al danno grave alla persona, che ben può consistere anche nella compromissione del diritto di abitazione ovvero di altri diritti fondamentali della persona riconosciuti e garantiti dall'art. 2 Cost., sempre che ricorrano, per tutto il tempo dell'illecita occupazione, gli altri elementi costitutivi della scriminante, quali l'assoluta necessità della condotta e l'inevitabilità del pericolo." (Cass. Pen., Sez. VI, n. 28115/2012).

3 Si vedano, a mero titolo di esempio, Trib. Monza, 26/03/2009; Trib. La Spezia, 16/01/2008; ma anche Cass. Pen. n. 24290/2003.

vertito in legge con L. n. 80 del 23.05 2014), rubricato “Lotta all’occupazione abusiva di immobili. Salvaguardia degli effetti di disposizioni in materia di contratti di locazione”, a mente del quale

Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l’allacciamento a pubblici servizi in relazione all’immobile medesimo e agli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge. A decorrere dall’entrata in vigore della legge di conversione [...] gli atti aventi ad oggetto l’allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nelle forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che ne attesti la proprietà o la regolare detenzione dell’unità immobiliare in favore della quale si richiede l’allacciamento. [...] I soggetti che occupano abusivamente gli alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell’occupazione abusiva...

Sebbene non sia il punto centrale, l’impossibilità di richiedere la residenza presso l’immobile occupato può costituire un problema per l’occupante, perché ostacola la fruizione di numerosi servizi pubblici, come l’accesso ad alcuni servizi scolastici (ad esempio l’iscrizione dei figli agli asili comunali), e può impedire, tra l’altro, il rilascio del certificato elettorale, in mancanza del quale non è possibile esercitare i propri diritti civili alle urne. Anche la fruizione di taluni servizi sanitari connessi alle A.S.L. del territorio può risultare compromessa.

Tuttavia è evidente che il deterrente principale creato dalla riforma del 2014 sia senz’altro il divieto di allacciamento ai servizi fondamentali. La norma menziona esplicitamente l’energia elettrica, l’acqua, il gas e il telefono: qualsiasi contratto di somministrazione riguardante l’immobile soggetto ad occupazione deve considerarsi nullo, ivi compresi le volture e i rinnovi. Al contempo, chiunque voglia sottoscrivere un nuovo contratto dovrà dimostrare di possedere l’immobile in forza di un valido titolo, allegando al contratto stesso il rogito attestante la proprietà o un valido contratto di locazione/comodato. Con questo provvedimento il legislatore ha voluto minare profondamente la fruibilità delle unità immobiliari arbitrariamente occupate, cercando di rendere tali beni di fatto non godibile dal soggetto privo di regolare titolo. L’ultima previsione dell’art. 5 del d.l. n. 47/2014 è anch’essa figlia di un effettivo approfondimento del fenomeno in oggetto: tutti gli occupanti abusivi non avranno diritto ad iscriversi alle liste pubbliche per l’ottenimento di un alloggio popolare. Tale estromissione perdurerà per cinque anni, a decorrere dall’accertamento dell’occupazione. Questa norma è estremamente mirata, in quanto la gran parte delle occupazioni abusive (di alloggi popolari) viene solitamente messa in atto dagli stessi soggetti in lista per l’accesso all’assegnazione di edilizia pubblica: purtroppo, molti aventi diritto all’ottenimento di una casa popolare, all’ennesimo slittamento nelle graduatorie, hanno la tendenza ad occupare arbitrariamente un immobile (specie se ricompreso comunque nel novero dell’edilizia popolare), in attesa della propria regolarizzazione.

3 Contrordine compagni!

Sebbene non decisivo, e talvolta addirittura portatore di disagi alle persone che nulla hanno a che fare con le occupazioni abusive ma che vogliono solo stipulare nuovi contratti di fornitura di utenze domestiche, l’art. 5 d.l. 47/2014 ha avuto comunque il pregio di intervenire

con una certa precisione sul problema.

A distanza di appena tre anni, però, il legislatore è nuovamente intervenuto in materia, ma questa volta procedendo in direzione sostanzialmente opposta alla precedente.

La recente riforma è contenuta all'interno del D.L. n. 14 del 20.02.2017, (convertito in legge con L. n. 48 del 18.04.2017) intitolato "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza nelle città". Di primaria importanza è l'art. 11, rubricato "Disposizioni in materia di occupazioni arbitrarie di immobili", secondo cui

Il prefetto, nella determinazione delle modalità esecutive di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti occupazioni arbitrarie di immobili, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 13 della legge 1° aprile 1981, n. 121, impartisce, sentito il comitato provinciale per l'ordine e a sicurezza pubblica, disposizioni per prevenire, in relazione al numero degli immobili da sgomberare, il pericolo di possibili turbative per l'ordine e la sicurezza pubblica e per assicurare il concorso della Forza pubblica all'esecuzione di provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria concernenti i medesimi immobili".

Fin qui *nulla quaestio*: il prefetto ha il compito di tutelare l'ordine pubblico.

Il problema sorge con il comma 2, secondo cui

Le disposizioni di cui al comma 1 definiscono l'impiego della Forza pubblica per l'esecuzione dei necessari interventi, secondo criteri di priorità che, ferma restando la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale, tengono conto della situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica negli ambiti territoriali interessati, dei possibili rischi per l'incolumità e la salute pubblica, dei diritti dei soggetti proprietari degli immobili, nonché dei livelli assistenziali che devono essere in ogni caso garantiti agli aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali.

Non pago di quanto sopra, ma, in fondo, ben conscio dei problemi recati da una simile disposizione, con il terzo comma il legislatore si è spinto addirittura sino ad incidere sul regime di tutela giudiziaria riservata ai privati eventualmente lesi dalle disposizioni prefettizie, prevedendo che:

l'eventuale annullamento, in sede di giurisdizione amministrativa, dell'atto con il quale sono state emanate le disposizioni di cui al comma 1, può dar luogo, salvi i casi di dolo o colpa grave, esclusivamente al risarcimento in forma specifica, consistente nell'obbligo per l'amministrazione di disporre gli interventi necessari ad assicurare la cessazione della situazione di occupazione arbitraria dell'immobile.

Il potere attribuito ai prefetti appare esageratamente indefinito: tali funzionari sono chiamati a valutare caso per caso le singole fattispecie degli immobili occupati e delle famiglie occupanti, disponendo le modalità di intervento delle forze dell'ordine. L'articolo di cui non fissa alcun parametro reale entro cui il prefetto possa agire, non stabilisce alcun criterio stringente cui il prefetto debba attenersi, limitandosi, piuttosto, ad accennare ad una rilevanza del numero di immobili da sgomberare, in relazione alla possibile (ed ipotetica) turbativa dell'ordine pubblico.

Già prima di questa riforma la procedura di sloggio appariva tra le più inutilmente lunghe e complesse previste dal codice di rito: dopo queste norme viene inserito un ulteriore

passaggio di cui certo non si sentiva il bisogno. Un passaggio che, peraltro, non solo porterà a dilatare ulteriormente i tempi degli sgomberi, ma potrebbe addirittura paralizzarne l'iter. Il prefetto, infatti, deve coordinarsi con il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, e tale organismo è composto dal prefetto stesso, che lo presiede, dal questore, dai comandanti provinciali dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale dello Stato, dal Sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati. (art. 20 L. n. 121/1981). La mera consultazione di tale collegio può espandere a dismisura il protrarsi delle procedure di soggio.

Ma è l'impostazione di fondo a non convincere, anzi: a preoccupare decisamente.

Il diritto di proprietà, la cui violazione – si badi – in queste procedure è già stata accertata giudizialmente viene considerato alla stregua di uno dei vari altri parametri che il prefetto deve prendere in considerazione quando deve dare esecuzione a un ordine giudiziale di sgombero.

Com'è di tutta evidenza, si tratta di un notevole indebolimento della nozione stessa di diritto di proprietà, che, di fatto, viene degradato a vero e proprio interesse legittimo occasionalmente protetto, cioè interesse legittimo che viene protetto dall'Amministrazione solo se collima con gli altri interessi pubblici in gioco.

Preoccupante appare l'inciso “...ferma restando la tutela dei nuclei familiari in situazioni di disagio economico e sociale...”, introdotto in sede di conversione del decreto legge: se i nuclei familiari “in situazione di disagio economico e sociale” devono essere tutelati, si potrebbe addirittura giungere a sostenere che il prefetto possa legittimamente non far collaborare la Forza pubblica negli sgomberi di tali famiglie. Il che sarebbe come dire che sia sufficiente essere in situazioni “di disagio” per poter tranquillamente, impunemente e stabilmente occupare gli immobili altrui.

Ed è alquanto facile sostenere che chi si dedica alle occupazioni arbitrarie sia pressoché sempre in situazioni “di disagio”!

Se si considera che i livelli assistenziali degli “aventi diritto dalle regioni e dagli enti locali”, cioè dei soggetti aggiudicatari di alloggi popolari, “devono essere in ogni caso garantiti”, si può giungere addirittura a sostenere che lo soggio dei soggetti in condizioni “di disagio” possa materialmente effettuarsi se ad essere occupate siano le case popolari, che quindi devono essere assegnate ai soggetti aggiudicatari, ma possa essere legittimamente ritardato sine die (cioè di fatto bloccato) per i proprietari privati.

Il che appare ancor più inaccettabile.

Per concludere, se l'autorità giudiziaria amministrativa annulla un provvedimento del prefetto, comunque il proprietario non può chiedere alcun risarcimento del danno. In altri termini: la sua casa viene occupata indebitamente da terzi, il proprietario chiede l'intervento dello Stato, tale intervento gli viene illegittimamente negato, di fatto la casa viene espropriata e consegnata a chi l'ha abusivamente occupata, ma comunque il proprietario deve solo tacere e chiedere (nuovamente!) l'esecuzione del provvedimento di sgombero del suo immobile. Magari emesso dal giudice svirati anni prima.

Si tratta di una norma della cui legittimità costituzionale si dubita seriamente, sia in riferimento alla tutela offerta dalla Carta alla proprietà privata, perché si tratterebbe di un'espropriazione senza indennizzo (art. 42 Cost.) sia in relazione all'art. 24 Cost., perché ai proprietari viene negata la tutela giurisdizionale di un diritto costituzionalmente garantito. E la medesima disposizione si potrebbe seriamente discutere anche sotto il profilo della

compatibilità con la Carta Europea dei Diritti dell'Uomo.

4 Verso l'arbitrio "compassionevole"?

Come se non bastasse, in sede di conversione il Parlamento ha aggiunto un comma finale, il comma 3 bis, in forza del quale il sindaco "in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela" può derogare a tutti i divieti previsti dall'art. 5 d.l. 47/2014: basterà un provvedimento del sindaco, quindi, e un occupatore abusivo potrà tranquillamente connettersi alle utenze, ad esempio, o partecipare alle procedure di aggiudicazione di alloggi di edilizia popolare.

Questa disposizione, molto semplicemente, smantella quanto disposto dal già visto "Piano Casa" del 2014.

Il punto fondamentale, però, è molto più profondo: disposizioni come queste minano la base della nozione stessa di diritto soggettivo, dal momento che esso viene riconosciuto solo se compatibile con la contingenza del momento. Che ciò accada, almeno per ora, per il diritto di proprietà, è indicativo della scarsa considerazione che il nostro sistema legale e la nostra cultura hanno per tale diritto.

Ne è ulteriore riprova la circolare del ministero dell'interno di questi giorni⁴, che prevede un censimento dei beni immobili pubblici e privati inutilizzati, perché vengano utilizzati a fini abitativi. Ora, sulla carta il titolare può godere del proprio bene anche lasciandolo del tutto inutilizzato: v'è da supporre che interventi simili vogliano preludere ad un sistema in questa facoltà venga di fatto negata, perlomeno in relazione ai beni immobili.

Alla base di questo sconsiderato disprezzo per il diritto di proprietà c'è senz'altro un tradizionale equivoco da lotta di classe che divide il mondo tra ricchi, percettori "parassitari" di rendite di posizione e poveri, lavoratori o no. Ma c'è anche un più recente atteggiamento ipocritamente compassionevole da parte delle istituzioni pubbliche. E forse quest'ultimo sembra particolarmente irritante perché vuole cercare di ovviare all'incapacità dello Stato di risolvere i problemi, come dimostra la difficoltà di assegnazione degli alloggi popolari.

L'aridità della logica dei diritti, che distingue nettamente tra chi ha diritto e chi non lo ha, viene superata da una prospettiva basata sulla "tutela" dei nuclei familiari "in situazioni di disagio economico e sociale"; la discriminazione recata intrinsecamente dalla proprietà, che traccia una linea chiara tra "chi ha" e "chi non ha", viene superata dalle ragioni di una qualche giustizia più alta (più "sostanziale", verrebbe da aggiungere...), per cui nessuno può essere lasciato indietro e l'occupazione di immobili da parte dei soggetti "in situazioni di disagio" viene giustificata e tutelata.

Ma è una falsa illusione. Con simili norme non si va certo verso una società più umana, e tantomeno si sviluppa una società più "giusta": si procede a passo spedito, piuttosto, verso una società in cui non vi è certezza del diritto e in cui, quindi, ogni assunzione di responsabilità e ogni investimento divengono esercizi di speranza verso la benevolenza di uno Stato arbitrario, che decide di riconoscere o negare i diritti di proprietà con un semplice gesto del pollice.

Si procede in altri termini verso una società in cui non vi è più rispetto né fiducia verso le istituzioni e verso il prossimo: come può esservi fiducia se un proprietario, le cui ragioni sono state giudiziariamente accertate, deve accettare di non potersi riprendere ciò che è proprio? E dove, al contrario, un occupante abusivo non solo può farsi considerare "merite-

vole di tutela” e quindi restare senza alcun titolo in un’abitazione, peraltro tranquillamente in grado di conservare la sua posizione nella graduatoria per l’assegnazione degli alloggi popolari, ma può anche vedersi assegnare una casa ritenuta dallo Stato sfitta per troppo tempo!

La negazione del diritto di proprietà non equivale al riconoscimento del diritto all’abitazione. Le ragioni dei bisognosi non si soddisfano calpestando i diritti altrui. Eppure questa è la strada che si è pericolosamente intrapresa. Una strada che porterà dritti da un lato al caos sociale, oltre che giuridico, e, dall’altro lato, all’azzardo di comportamenti parassitari e, sulla carta, illeciti.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.