

Roma 21 novembre 2007
Prot. 684

CIRCOLARE N. 117 / 2007
AGLI ENTI ASSOCIATI

LG

GESTIONE PATRIMONIO
→ ENTI PUBBLICI ECONOMICI
→ ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI

OGGETTO

Occupazione abusiva di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Con la circolare n. 100 del 01.10.2007, è stata illustrata la sentenza della II sezione penale della Corte di Cassazione del 27.9.2007, n. 35580, con la quale era stata assolta una donna occupante abusiva di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, perché poverissima e con un figlio a carico.

In tale occasione è stata sottolineata la limitata portata della statuizione, in considerazione anche della ampia eco mediatica che essa aveva avuto e della conseguente amplificazione della sua rilevanza, che poteva essere foriera di una recrudescenza del fenomeno della occupazione abusiva.

Nel ribadire le considerazioni contenute nella circolare sui reali effetti scaturenti da eventuali analoghe decisioni, appare opportuno segnalare che la sentenza è rimasta isolata, in quanto la stessa Sezione II pen. della Cassazione ha successivamente già emesso due sentenze di segno diametralmente opposto, ribadendo la natura pubblicistica delle finalità degli alloggi di e.r.p., che non giustificano assolutamente la commissione del reato, neppure lo stato di povertà.

In altri termini, viene ribadito, suffragando le conclusioni attraverso una essenziale analisi della *ratio* di essa, che l'edilizia popolare ed economica risponde alla funzione sociale di tutelare il bene primario dell'abitazione per chi si trovi in condizioni di specifico e definito disagio, e pertanto il cardine della relativa disciplina poggia sull'inderogabile principio che l'assegnazione degli alloggi deve avvenire secondo criteri prefissati dagli organismi pubblici e da questi verificati attraverso idonee procedure: nessuna rilevanza, quindi, può avere l'arbitrio del singolo, anche se bisognoso.

Più in particolare, con la sentenza n. 37139 del 9 ottobre 2007, la seconda Sezione della Cassazione ha enunciato, o meglio ribadito, il principio di diritto secondo il quale *"gli alloggi costruiti dagli Istituti autonomi case popolari per la realizzazione dei loro fini devono essere considerati beni immobili destinati al perseguimento di finalità di interesse pubblico e devono essere assegnati per legge solo agli aventi diritto"*, individuati secondo procedure pubbliche e regolate normativamente, senza le quali si assisterebbe soltanto ad una *"inammissibile corsa all'occupazione degli alloggi di edilizia popolare, con il concreto pericolo che possano essere imposte regole diverse da quelle di pubblica finalità, da soggetti diversi da quelli stabiliti dalle leggi"*.

Sempre la seconda Sezione penale ha ribadito il concetto con la sentenza n. 41538 del 12 novembre 2007, nella quale si è messa in evidenza la perseguibilità di ufficio, ex art. 639 *bis* del codice penale, e la conseguente inutilità della querela, della occupazione abusiva di alloggi di e.r.p. di proprietà dello IACP, comunque denominato.

LA FEDERAZIONE ITALIANA PER LA CASA ADERISCE A CONF SERVIZI

Più in particolare, sostiene la Corte, *“l’edilizia popolare è un esempio tipico di bene destinato ad uso pubblico, essendo indirizzato al soddisfacimento di finalità di prevalente interesse pubblico, quali il primario diritto al godimento di un alloggio da parte di categorie di persone meno agiate, o, comunque, aventi diritto. È stato, in particolare ritenuto da questa Corte che l’alloggio realizzato dall’Istituto autonomo delle case popolari (IACP), conserva la sua destinazione pubblicistica anche quando ne sia avvenuta la consegna all’assegnatario, cui non abbia ancora fatto seguito il definitivo trasferimento della proprietà. Ne deriva che, in tale situazione, l’eventuale invasione ad opera di terzi dell’alloggio medesimo è perseguibile d’ufficio, ai sensi dell’art. 639 bis c.p. (Cass. pen., Sez. II, 25-1-2002, n. 10796)”*.

La Cassazione ha, altresì, ribadito il suo costante orientamento, secondo il quale il reato di invasione di terreni o edifici ex art. 633 c.p. ha *“natura permanente e cessa soltanto con l’allontanamento del soggetto dall’edificio, o con la sentenza di condanna, dato che l’offesa al patrimonio pubblico perdura sino a che continua l’invasione arbitraria del terreno al fine di occuparlo o di trarne profitto”* e che la nozione di invasione non richiede *“modalità esecutive violente, non si riferisce quindi all’aspetto aggressivo della condotta, che può anche mancare, ma al comportamento arbitrario, tipico di chi si introduce nell’altrui immobile contra ius in quanto privo del diritto d’accesso”*.

Con i migliori saluti.

Il Direttore Generale
Venanzio Gizzi



Allegati:

- sentenza Cassazione 9 ottobre 2007 n. 37139
- sentenza Cassazione 12 novembre 2007 n. 41538

Cassazione – Sezione seconda penale – sentenza 9 ottobre 2007, n. 37139

Con sentenza del 23.1.2006 il Tribunale di Napoli/Sezione Distaccata di Frattamaggiore, in composizione monocratica, assolveva con la formula perché il fatto non costituisce reato Iannicella Rosaria imputata del delitto di cui agli artt. 633 e 639 *bis* c.p., "perché, al fine di occuparlo, si immetteva arbitrariamente in un alloggio di proprietà dell'IACP, sito in Grumo Nevano".

Avverso detta sentenza il Pm presso lo stesso Tribunale propone ricorso diretto per cassazione, deducendo la violazione dell'art. 606 lett. b) ed e) c.p.p., nell'assunto che la motivazione della sentenza appare manifestamente illogica, oltre che implicante l'erronea applicazione di norme giuridiche, di cui doveva tenersi conto nell'applicazione dell'art. 633 c.p..

L'Ufficio ricorrente rileva che il giudice ha affermato che gli Istituti Autonomi delle Case Popolari hanno tra le loro finalità quella di "regolarizzare le locazioni degli immobili per riscuotere i canoni" e che gli alloggi dell'IACP erano destinati ad un'assegnazione "previo l'espletamento della relativa procedura"; sostiene che, tuttavia, lo stesso giudicante non è stato consequenziale a tale premessa nel punto in cui ha escluso l'arbitrarietà dell'occupazione, in quanto unico interesse dell'ente sarebbe quello che le persone che occupano i propri alloggi paghino il relativo canone, cosa concretamente avvenuta ad opera dell'imputata.

Il Pm sottolinea che si tratta di una conclusione in conflitto con le premesse logico-giuridiche accolte dal giudicante, tale da aprire, tra l'altro, "la porta ad un'inammissibile corsa all'occupazione degli alloggi di edilizia popolare, in palese contrasto con il disposto di cui all'art. 18 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035 e dell'art. 30 Legge Regionale Campania 2/7/1997 n. 18, nella parte in cui attribuiscono al Sindaco la competenza a disporre il rilascio degli alloggi occupati senza titolo, già attribuita al Presidente dell'IACP, prevedendo pertanto una rilevanza della volontà dell'ente in ordine al rispetto delle graduatorie relative alla loro assegnazione".

Il ricorso è fondato.

Per una corretta soluzione del caso è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del fatto, procedere, poi, alla definizione della *ratio legis* che ispira la materia della cd. edilizia popolare, concludendo, infine, con l'indagine relativa agli elementi costitutivi del delitto di invasione di edifici (art. 633 c.p.), contestato all'imputata.

1) La ricostruzione del fatto.

Il giudice di merito ha accertato che: la Iannicella conosceva da molto tempo la precedente assegnataria dell'alloggio; quando quest'ultima se ne allontanò per motivi di carattere personale, essa lo occupò senza alcun titolo; successivamente si autodenunciò come occupante abusivo e presentò istanza di regolarizzazione all'IACP, ai sensi della legge Regione Campania 14 aprile 2000, n. 13; dopo un altro periodo di tempo cominciò a pagare il canone; all'epoca della sentenza in esame, tuttavia, non aveva ancora stipulato il contratto con l'ente, in quanto era in corso la verifica dei requisiti previsti dalla legge regionale di sanatoria, tra i quali anche quelli relativi al reddito ed alla mancanza di disponibilità di altro appartamento nel territorio.

Sulla base di questi dati di fatto non controversi il Tribunale partenopeo ha evidenziato come non vi sia dubbio che "la Iannicella abbia posto in essere la condotta materiale prevista dal reato di cui all'art. 633", ma ha concluso che non può parlarsi di occupazione contro la volontà dell'Istituto, in quanto "gli alloggi dell'IACP erano comunque destinati ad un'assegnazione previo l'espletamento della relativa procedura e pertanto non vi era certamente una volontà contraria dell'ente all'occupazione degli stessi".

2) L'edilizia residenziale pubblica.

All'esigenza di realizzare alloggi per i meno abbienti deve corrispondere un particolare

impegno degli organismi pubblici preposti, tanto che numerose sono le leggi succedutesi nel tempo, a cominciare dalla e. d. legge "Luzzatti" del 31 maggio 1903 (v. tra le principali normative, R.D. 1165/1938, L. 167/1962, L. 865/1971; D.P.R. 1035/1972; D.P.R. 616/1977, attributivo ai comuni della competenza in ordine all'assegnazione degli alloggi popolari; v. il trasferimento alle regioni, con il D. Lg. 112/1998, della maggior parte delle funzioni in questa materia ...). La stessa denominazione corrente che l'attività edilizia pubblica avuto nel corso degli anni (edilizia economica e popolare, legge sulla casa, edilizia residenziale pubblica) dimostra l'obiettivo di tutela di un bene primario quale quello dell'abitazione, per cui si trovi in condizioni di specifico e definito disagio.

Proprio l'intensa importanza sociale della materia può condurre e spesso conduce a situazioni conflittuali tra i singoli e gli enti preposti all'attuazione di tali finalità.

Ma proprio questa funzione sociale comporta che il cardine di tutta la disciplina dell'edilizia popolare poggia sull'inderogabile principio che l'assegnazione degli alloggi deve avvenire secondo criteri prefissati dagli organismi pubblici e da questi verificati attraverso idonee procedure; nessuna rilevanza può avere l'arbitrio del singolo, pur bisognoso.

Da queste puntualizzazioni deriva che la *ratio legis* in questo settore normativo non può essere disgiunta dal rigoroso rispetto delle regole, senza di cui si avrebbe quella che il Pubblico Ministero ricorrente definisce icasticamente come "inammissibile corsa all'occupazione degli alloggi di edilizia popolare", con il concreto pericolo che possano essere imposte regole diverse da quelle di pubblica finalità, da soggetti diversi da quelli stabiliti dalle leggi. Del resto nel caso di specie, secondo la ricostruzione del fatto effettuata dal giudice di merito, l'occupazione è avvenuta senza alcun valido titolo e solo a seguito di una sorta di "passaparola" tra la precedente occupante e l'attuale imputata, sua conoscente privilegiata.

In buona sostanza e conclusivamente sull'argomento, si deve evidenziare che la linea ispiratrice di tutta la normativa in tema segue costantemente un'unica direttrice, a cominciare dagli strumenti urbanistici particolareggiati, a seguire all'acquisizione delle aree edificabili, al finanziamento con pubblico denaro, fino all'assegnazione, in locazione o in proprietà: l'individuazione del soggetto assegnatario, non arbitraria e soggettiva, ma pubblica e regolata.

Si può, dunque, affermare il seguente principio di diritto: gli alloggi costruiti dagli Istituti Autonomi Case Popolari per la realizzazione dei loro fini devono essere considerati beni immobili destinati al perseguimento di finalità di interesse pubblico e devono essere assegnati per legge solo agli aventi diritto.

3) Il delitto previsto dall'art. 633 c.p.

Per quanto rileva nel presente caso è sufficiente ribadire il costante orientamento di questa Corte, secondo cui nel reato di invasione di terreni o edifici previsto dall'art. 633 c.p. la nozione di "invasione" non richiede modalità esecutive violente, non si riferisce quindi all'aspetto aggressivo della condotta, che può anche mancare, ma al comportamento arbitrario, tipico di chi si introduce nell'altrui immobile *contra ius* in quanto privo del diritto d'accesso (v. Cass. Sez. 2, sent. 2003/49169 rv 227692).

Nel caso in cui l'occupazione si protragga nel tempo, deve, poi, ritenersi che il delitto ha natura permanente e cessa soltanto con l'allontanamento del soggetto dall'edificio, o con la sentenza di condanna, dato che l'offesa al patrimonio pubblico perdura sino a che continua l'invasione arbitraria del terreno al fine di occuparlo o di trarne profitto (*ibidem*; v. anche Cass. Sez. 3, sent. 2004/02026 rv 227949).

Ai fini della prescrizione del reato nel caso di specie, deve rilevarsi che nel decreto di rinvio a giudizio risulta contestata una durata della permanenza precisamente individuata nel tempo, essendo stata contestata la "condotta tuttora in corso" e il giudice di merito ha sottolineato che fino alla data della sentenza impugnata non erano stati accertati i requisiti abilitanti alla fruizione della regolarizzazione. Per altro, in difetto di norma di pari livello che lo preveda espressamente (e senza addentrarsi nella tematica qui non rilevante del valore di una legge regionale sul punto), la eventuale sanatoria se vale a far cessare l'arbitrarietà dell'invasione -

quanto meno sotto il profilo soggettivo - dal momento del riconoscimento formale, non può valere retroattivamente, né quale causa di estinzione del reato; l'acquiescenza di fatto dell'ente proprietario non elide la situazione di arbitrarietà, non potendo gli organi dell'ente sottrarsi al dovere di assegnazione secondo i criteri sopra menzionati. Tanto più che il legislatore penale ha rafforzato la cogenza dell'art. 633 c.p. prevedendo la procedibilità di ufficio se si tratta di immobili pubblici o destinati ad uso pubblico (art. 639 bis c.p.).

Sulla base delle argomentazioni fin qui esposte la sentenza impugnata deve ritenersi viziata da erronea applicazione delle norme riguardanti l'assegnazione degli alloggi IACP nella parte in cui esse servono a delineare l'arbitrarietà o meno dell'occupazione di cui si discute, in quanto ha affermato la liceità dell'occupazione stessa in difetto di una effettiva regolarizzazione secondo i dettati normativi anche regionali; nonché da intrinseca contraddittorietà della motivazione là dove ha ritenuto che l'ente fosse consenziente all'occupazione perché il suo fine è quello di riscuotere i canoni per utilizzare in maniera fruttuosa il patrimonio (laddove il fine è quello ben diverso di assegnare le case ai bisognosi secondo le regole stabilite) e, per implicito, che difettesse il dolo nell'agente. Conseguentemente l'annullamento con rinvio, disponendosi, ai sensi dell'art. 569, comma 4, c.p.p., la trasmissione degli atti alla Corte di Appello di Napoli, che nel nuovo giudizio si uniformerà alle questioni di diritto decise.

Cassazione – Sezione seconda penale – sentenza 12 novembre 2007, n. 41538

1.1. Con sentenza in data 28-2-2003 il G.M. del Tribunale di Palermo dichiarava Furitano Antonino responsabile del reato di occupazione di immobile di proprietà dello IACP ex artt. 639 e 639 *bis* c.p. e, concesse le generiche, condannava l'imputato al pagamento di € 300,00 di multa. Il Giudice riteneva accertati i fatti ascritti, segnatamente osservando - per quanto qui interessa - che solo nel 1999 il Furitano aveva presentato una richiesta di sospensione di un eventuale sgombero, senza avere alcuna risposta dall'ente competente.

1.2. Avverso la sentenza ha proposto ricorso per cassazione il Furitano, per mezzo del difensore, deducendo:

- violazione dell'art. 606 lett. b) c.p.p. in comb. disp. con l'art. 157 c.p. - assume il ricorrente che - trattandosi di fatti accertati nel 1995 - il reato avrebbe dovuto essere dichiarato estinto per prescrizione, essendo il termine massimo previsto dall'art. 157 c.p. di sette anni e mezzo;

- violazione dell'art. 606 lett. b) c.p.p. per inosservanza o erronea applicazione della legge penale - il ricorrente deduce che, trattandosi di bene facente parte del patrimonio privato dello IACP andava dichiarata l'improcedibilità per difetto di querela, non ricorrendo gli estremi di cui all'art. 639 *bis* c.p..

2.1. Relativamente al primo motivo di ricorso si rileva che costituisce accertamento in fatto, in ordine al quale non risulta formulata censura, la permanente occupazione dell'immobile da parte del Furitano in data successiva a quella della contestazione nel 1995. Invero - come accennato nella parte espositiva - il Tribunale ha accertato che l'imputato presentò nell'anno 1999, al fine di regolarizzare la propria posizione, una richiesta di sospensione dello sgombero, che non risulta avere avuto risposta da parte dell'ente competente. Ciò posto, deve farsi applicazione dell'indirizzo giurisprudenziale che ricollega la cessazione della permanenza, ai fini della decorrenza della prescrizione, al verificarsi di un evento impeditivo della prosecuzione della condotta, che - con riguardo alla vicenda in oggetto - va individuato nella sentenza penale di primo grado in data 28-3-2003; con la conseguenza che il termine di prescrizione non risulta ancora decorso.

2.2. È infondato anche il secondo motivo di ricorso, trattandosi di reato perseguibile d'ufficio ex art. 639 *bis* c.p.. Invero l'espressione «edifici pubblici o destinati ad uso pubblico» di cui all'art. 639 *bis* c.p. deve essere correlata tanto all'appartenenza in proprietà, quanto alla destinazione del bene, come si ricava dall'uso della particella disgiuntiva «o» (cfr. Cass. 10-6-1998, Carafassi). Nel caso di specie l'appartamento occupato dal Furitano risulta essere sia di proprietà dello IACP, e quindi, appartenente ad un ente pubblico, sia di uso pubblico. Invero l'edilizia popolare è un esempio tipico di bene destinato ad uso pubblico, essendo indirizzato al soddisfacimento di finalità di prevalente interesse pubblico, quali il primario diritto al godimento di un alloggio da parte di categorie di persone meno agiate, o, comunque, aventi diritto. È stato, in particolare ritenuto da questa Corte che l'alloggio realizzato dall'Istituto autonomo delle case popolari (IACP), conserva la sua destinazione pubblicistica anche quando ne sia avvenuta la consegna all'assegnatario, cui non abbia ancora fatto seguito il definitivo trasferimento della proprietà. Ne deriva che, in tale situazione, l'eventuale invasione ad opera di terzi dell'alloggio medesimo è perseguibile d'ufficio, ai sensi dell'art. 639 *bis* c.p. (Cass. pen., Sez. II, 25-1-2002, n. 10796).

In definitiva il ricorso va rigettato con i conseguenziali provvedimenti