

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 1/2025

(Si prega di utilizzare questo riferimento nella risposta)

20 gennaio 2025

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 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.

A questo proposito, vorremmo portare all'attenzione del Governo di Vostra Eccellenza le informazioni che abbiamo ricevuto in merito all'**articolo 10 del Disegno di Legge 1236¹**, relativo alle "modifiche al codice penale e al codice di procedura penale, per contrastare l'occupazione arbitraria di immobili ad uso abitativo". Abbiamo potuto leggere il testo così come approvato dalla Camera il 18 settembre 2024.¹ Ci risulta che il testo potrebbe essere votato in Senato nelle prime settimane del 2025.

La proposta contenuta nel disegno di legge 1236 sostituisce le modifiche previste nel disegno di legge 566, su cui avevamo espresso preoccupazione nel documento OL ITA 5/2023. In quell'occasione, abbiamo sottolineato che la sua approvazione potrebbe portare a violazioni del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) e del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), entrambi ratificati dall'Italia nel 1978. Abbiamo chiesto informazioni sul potenziale impatto del disegno di legge, in particolare sui gruppi vulnerabili, sulle misure previste per fornire un'adeguata alternativa abitativa alle persone che vivono in edifici o terreni privi di titolo legale, nonché prevenire gli sfratti causati dall'impossibilità di coprire le spese abitative.

Pur prendendo atto della risposta ricevuta dall'Italia il 22 dicembre 2023, ci rammarichiamo che diversi aspetti problematici del disegno di legge n. 566 siano stati incorporati nell'articolo 10 del nuovo disegno di legge 1236. Mentre la risposta ricevuta dall'Italia menziona che le famiglie che affrontano difficoltà economiche nel pagamento degli affitti potrebbero essere sostenute dal Fondo nazionale di sostegno all'affitto ai sensi della legge 431/98 e dal Fondo per gli inquilini morosi ai sensi della legge n. 124 del 28 ottobre 2013, sembra che questo sostegno sia probabilmente meno disponibile in quanto la legge finanziaria ha cancellato i fondi stanziati a questo scopo nel 2024 e a seguito delle riduzioni dell'ammissibilità e dell'ambito di applicazione del sussidio sociale di base chiamato reddito di cittadinanza.

A nostro avviso, se la legge dovesse essere approvata, potrebbe portare alla criminalizzazione di alcune persone in situazioni precarie che non sono in grado di pagare l'affitto e ridurre le garanzie procedurali per proteggere gli occupanti di un'abitazione dall'essere costretti rimanere senza casa.

L'articolo 10 della proposta di legge 1236 rende l'occupazione arbitraria di immobili un reato penale che può essere punito con una pena compresa tra i 2 e i 7 anni quando è soddisfatta

¹ Il testo completo è disponibile su <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/58519.htm>

una delle seguenti condizioni:

- l'autore del reato usa violenza o minaccia di occupare o detenere senza titolo un immobile destinato ad abitazione;
- impedisce al proprietario o alla persona che lo detiene legittimamente di rientrare nella stessa proprietà;
- si appropria di un bene altrui o delle sue pertinenze con artifizi o raggiri;
- si trasferisce e arbitrariamente occupa un immobile di un'altra persona;
- interferisce o collabora all'occupazione arbitraria dell'immobile;
- riceve o paga denaro o altri benefici per l'occupazione arbitraria dell'immobile.

Le persone che collaborano all'accertamento dei fatti e si conformano volontariamente all'ordine di rilascio dei beni non sono punibili.

Inoltre, se l'immobile è utilizzato come unica abitazione effettiva del legittimo proprietario di casa, l'articolo 10.3-7 prevede un procedimento accelerato che consente alla polizia giudiziaria di ordinare a qualsiasi occupante irregolare di liberare l'alloggio occupato e di reintegrare il proprietario di casa. In caso di rifiuto di liberare l'immobile, il **pubblico ministero** deve chiedere entro 48 ore al giudice di convalidare l'ordine della polizia giudiziaria, che deciderà nuovamente dopo 48 ore sulla questione. Questa rigida tempistica può lasciare un tempo insufficiente per considerare tutti i fatti rilevanti e per cercare alternative abitative per ospitare l'occupante dopo il suo allontanamento.

I Relatori speciali si rammaricano del fatto che non siano stati accolti diversi emendamenti proposti dai parlamentari che avrebbero ridotto il campo di applicazione del disegno di legge ai casi in cui le persone che occupano una proprietà senza titolo usano violenza e minacce contro il proprietario dell'immobile. In generale, i Relatori speciali ritengono che qualsiasi violenza o minaccia nei confronti dei proprietari di immobili debba essere perseguita sulla base del diritto penale italiano vigente, che garantisce che qualsiasi violenza o minaccia nei confronti di una persona possa essere sanzionata indipendentemente dalle circostanze in cui tale condotta si verifica.

Ribadendo le preoccupazioni già espresse in merito alla proposta di legge 566, ci rammarichiamo che l'articolo 10 della proposta di legge 1236 non distingua tra i diversi tipi di occupazione arbitraria di alloggi, terreni o proprietà, compresa quella causata da uno stato di necessità e quella illegale da parte di gruppi criminali. Inoltre, l'articolo 10 non si applicherebbe solo alla categoria limitata di occupazioni di alloggi in cui una persona è domiciliata ma temporaneamente assente, ma anche a situazioni in cui vengono occupate proprietà abbandonate senza un titolo formale. Siamo particolarmente preoccupati che le persone che non hanno alternative abitative possano essere criminalizzate ai sensi dell'articolo 10 per il solo fatto di rimanere in un'abitazione senza titolo, impedendo così al legittimo proprietario di rientrarvi, ed essere sottoposte a pene detentive se non liberano rapidamente la loro casa. La legge quindi criminalizzerebbe anche:

- persone che occupano un immobile per necessità senza titolo abitativo (abusivi);
- persone che non rispettano un'ordinanza di sfratto esecutiva perché non sono in grado di pagare l'affitto o il mutuo, o dopo la scadenza di un contratto di locazione;
- persone che non sono in grado di dimostrare un contratto valido, compresi gli inquilini con un contratto verbale, le persone che occupano un'abitazione in base a un subaffitto non autorizzato o in cambio di servizi, le persone alloggiate senza contratto o le vittime di un falso contratto di locazione;
- persone senza fissa dimora che si rifugiano in immobili abbandonati;
- persone che risiedono in campi e insediamenti informali.

Sebbene l'articolo 10 sia stato presentato come un modo per garantire l'inviolabilità dell'abitazione e per assicurare i diritti dei proprietari di casa, con l'obiettivo di ridurre le lunghe procedure di sfratto e di facilitare il ristabilimento del legittimo possesso della proprietà, le sue disposizioni possono anche portare alla criminalizzazione delle persone e dei nuclei familiari che vivono in condizioni di precarietà abitativa, in un momento in cui quasi un milione di famiglie in affitto vive in condizioni di povertà e circa 150.000 richieste di sfratto e 170.000 pignoramenti di alloggi sono in attesa di esecuzione. Temiamo inoltre che le persone possano continuare a rimanere irregolarmente in un alloggio perché non hanno alternative abitative, e che le amministrazioni locali non siano in grado di affrontare questo problema, dato che molte migliaia di famiglie che hanno diritto a un alloggio pubblico sono attualmente in lista d'attesa.

La disposizione che assoggetta a sanzioni penali le persone che interferiscono con la procedura di espulsione o collaborano all'occupazione arbitraria di un immobile, potrebbe inoltre essere usata impropriamente contro le attività legittime delle organizzazioni della società civile che difendono i diritti umani, come i sindacati degli inquilini o le organizzazioni a sostegno delle persone in condizioni di precarietà, che assistono le persone che vivono nell'informalità senza un titolo legale adeguato. Spesso interferiscono nei conflitti con i proprietari di casa per conto di persone che vivono nelle loro proprietà senza un titolo legale ufficiale, per ottenere la regolarizzazione del loro status di inquilini, per prevenire la mancanza di una casa o per trovare un'alternativa abitativa adeguata.

Desideriamo ricordare al Parlamento e al Governo italiano i loro obblighi derivanti dall'ICESCR e dall'ICCPR, entrambi ratificati dall'Italia nel 1978, e dalla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT), ratificata dall'Italia nel 1989. In larga misura, le leggi che criminalizzano la povertà o la mancanza di dimora derivano dall'incapacità degli Stati di garantire il diritto a un livello di vita adeguato, sancito dall'articolo 11 dell'ICESCR, a chiunque sia presente sul loro territorio. Come abbiamo sottolineato nel nostro recente studio congiunto, sottoporre a sanzioni le attività associate alla povertà o alla mancanza di una casa, come l'occupazione abusiva, viola il diritto a uno standard di vita adeguato quando le persone non hanno alternative per garantirsi la sopravvivenza con altri mezzi (A/HRC/56/61/Add.3). Nello studio, abbiamo ribadito l'invito agli Stati a prendere tutte le misure necessarie per eliminare la legislazione che criminalizza la condizione di senzatetto. A nostro avviso, sarebbe chiaramente sproporzionato sottoporre una persona o una famiglia che occupa un immobile perché non è in grado di accedere a un alloggio adeguato alternativo, o che rimane nell'alloggio dopo aver ricevuto un ordine di sfratto, a una sanzione penale che comporta l'incarcerazione. Ciò significherebbe che uno Stato che non riesce a garantire il diritto a un alloggio adeguato sancito dall'articolo 11 dell'ICESCR, imporrebbe in aggiunta una sanzione penale, determinando una seconda violazione dei diritti umani, ovvero la privazione arbitraria della libertà della persona interessata. Infatti, 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, deve rispettare gli elementi fondamentali di ragionevolezza, necessità e proporzionalità (Comitato per i diritti umani, commento generale n. 35, par. 12). L'articolo 16 della CAT stabilisce inoltre che gli Stati devono prevenire atti di trattamento o punizione crudeli, inumani o degradanti.

Notiamo che il Codice Penale italiano già disciplina l'invasione di terreni o edifici ai sensi degli articoli 633, 633-bis e 634. Questi articoli, pur riguardando situazioni simili a quelle descritte nell'articolo 10, prevedono pene meno severe. Queste disposizioni sembrano sufficienti a sanzionare adeguatamente le occupazioni gestite dal crimine, mentre le situazioni di natura diversa dovrebbero essere risolte con altri mezzi appropriati senza ricorrere al diritto penale. Pertanto, sembra che il testo dell'articolo 10 non solo abbia un impatto sulle persone che vivono la precarietà abitativa, ma aumenti anche le sanzioni esistenti nel Codice Penale per l'invasione di terreni ed edifici. Ciò che deve essere 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 abbiano rispettato i propri obblighi.

L'assenza 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 (CESCR), secondo il quale gli Stati parti dell'ICESCR "devono dare la dovuta priorità ai gruppi sociali che vivono in condizioni svantaggiate e prestare loro particolare attenzione. Le politiche e le legislazioni non dovrebbero, in questo contesto, essere concepite per avvantaggiare gruppi sociali già avvantaggiati a spese di altri strati sociali" (CESCR, commento generale n. 4, par. 11). Sebbene la realizzazione del diritto all'alloggio debba tenere conto delle risorse finanziarie degli Stati firmatari, il CESCR 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 con riferimento alla totalità dei diritti previsti dal Patto e nel contesto del pieno utilizzo delle massime risorse disponibili" (CESCR, commento generale n. 3, par. 9).

Nel suo commento generale n. 7, il CESCR ha osservato che se uno sgombero deve avere luogo, sono essenziali garanzie procedurali, tra cui una consultazione autentica, un preavviso adeguato e ragionevole, un alloggio alternativo adeguato reso disponibile entro un tempo ragionevole e la fornitura di rimedi legali e assistenza legale. In nessun gli sgomberi devono comportare che le persone rimangano senza 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, se le persone non sono in grado di provvedere a se stesse. Indipendentemente dal tipo di possesso, anche in assenza di un titolo legale, tutte le persone dovrebbero avere un certo grado di sicurezza del possesso che fornisca protezione legale contro gli sfratti forzati, le molestie e altre minacce. Prima di procedere a qualsiasi sgombero, 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 inoltre garantire che tutte le persone colpite abbiano diritto a un adeguato risarcimento per qualsiasi bene, sia personale che materiale, che sia stato danneggiato.

Desideriamo inoltre ricordare che, con l'adesione al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, l'Italia si è impegnata affinché l'alloggio sia accessibile a tutti. A questo proposito, il CESCR ha chiarito che "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 dell'alloggio che riflettano adeguatamente le esigenze abitative" (commento generale n. 4 del CESCR, paragrafo 8, lettera c)). Il Relatore speciale sul diritto a un alloggio adeguato ha sottolineato l'obbligo degli Stati di garantire a tutti l'accesso a un alloggio non solo adeguato ma anche a prezzo accessibile (A/78/192). Pertanto, non sarebbe accettabile che siano eseguiti sgomberi forzati se non vi è alcuna garanzia legale che le persone colpite abbiano accesso a un alloggio che soddisfi gli standard di adeguatezza di base e sia a prezzo accessibile.

Per queste ragioni, raccomandiamo al Parlamento e al Governo italiano di riesaminare il disegno di legge 1236 e il suo articolo 10 in particolare. Ciò dovrebbe comportare una valutazione approfondita dei potenziali impatti di tale misura sulle persone e sui nuclei familiari vulnerabili, distinguendo chiaramente le occupazioni senza titolo legale per necessità da quelle guidate dalla criminalità organizzata, così come tra l'occupazione di un immobile utilizzato come abitazione altrui e l'occupazione di edifici abbandonati o inutilizzati. Ciò sarebbe essenziale per evitare qualsiasi potenziale criminalizzazione di persone in situazioni di vulnerabilità o senzatetto e per garantire che le disposizioni proposte siano coerenti con gli obblighi internazionali dell'Italia in materia di diritti umani, come indicato sopra. Qualsiasi modifica al diritto penale non dovrebbe comportare la privazione della libertà di persone che possono risiedere senza titolo legale in proprietà o terreni, per il solo motivo che non hanno accesso a prezzi accessibili ad alloggi o terreni alternativi. Gli sfratti non dovrebbero mai comportare che le persone restino senza casa. Invece di introdurre misure che possano punire i poveri o i senzatetto per il fatto di essere poveri e senzatetto perché non hanno le risorse finanziarie per accedere a un alloggio adeguato, l'Italia dovrebbe intensificare gli sforzi per garantire che le persone o le famiglie colpite abbiano accesso a un alloggio a prezzi accessibili e che garantisca la sicurezza giuridica della possesso.

Poiché è nostra responsabilità, in base al mandato conferitoci dal Consiglio per i Diritti Umani, cercare di chiarire tutte le situazioni portate alla nostra attenzione, vi saremmo grati per qualsiasi ulteriore informazione e/o commento che possiate avere su quanto sopra

esposto relativi alla proposta di legge. Saremo inoltre grati per le informazioni riguardanti:

1. l'impatto potenziale che la legge proposta potrebbe avere sulle persone in situazioni di vulnerabilità, come le persone senza fissa dimora o in condizioni di estrema povertà, i migranti o le minoranze come le comunità rom;
2. le misure adottate o previste per garantire l'accesso a un alloggio alternativo adeguato, in particolare per le persone che vivono in immobili o su terreni privi di titolo giuridico formale;
3. le misure adottate o previste per prevenire gli sfratti causati dall'incapacità di coprire i costi dell'alloggio per le persone e le famiglie in difficoltà economica e per fornire loro un sostegno abitativo;
4. le misure previste per garantire l'accesso a un alloggio adeguato e a prezzi accessibili a tutti coloro che sono presenti sul territorio italiano, comprese quelle volte a fornire un sostegno alla locazione.

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](#) di segnalazione delle comunicazioni dopo 48 ore. Saranno inoltre successivamente resi disponibili nel consueto rapporto che verrà presentato 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