

CONFISCA URBANISTICA E PRESCRIZIONE  
DEL REATO DI LOTTIZZAZIONE ABUSIVA: IL  
PUNTO FERMO DELLE SEZIONI UNITE  
ALL'INDOMANI DELLA SENTENZA DELLA  
CORTE EDU



CASS. PEN., SEZ. UN., 30 APRILE 2020, N. 13539

*Marco Casellato*

SOMMARIO 1. I fatti. — 2. L'ordinanza di rimessione e i termini della questione. — 3. Le argomentazioni della sentenza ed i principi di diritto affermati dalle Sezioni unite.

### 1. I fatti

Con la sentenza n. 13539, depositata lo scorso 30 aprile 2020 (ud. del 30/01/2020), le Sezioni unite della Suprema Corte hanno affermato il seguente principio di diritto “*la confisca di cui all’art. 44 del d.p.r. n. 380 del 2001 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell’ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati*”.

In appresso, i fatti da cui ha tratto origine la pronuncia in esame.

La Corte d’Appello di Messina confermava la sentenza del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto che condannava P. I. alla pena, condizionalmente sospesa, di anni uno e mesi due di arresto ed euro 60.000 di ammenda, perché ritenuto colpevole del reato di cui all’art. 44 lett. c) del d.p.r. n. 380/01. Nello specifico, si contestava all’imputato di aver commesso, in qualità di legale rappresentante della ditta K. srl, la lottizzazione abusiva di un’area sita nel comune di Furnari (ME), avendo egli realizzato solo in parte le opere di urbanizzazione primaria, alle quali faceva seguire l’edificazione di dodici corpi di fabbrica fuori terra in assenza del necessario titolo edilizio abilitativo ed in violazione del piano di lottizzazione approvato dalla delibera comunale, oltre che in violazione degli standard urbanistici vigenti.

Ricorreva dunque per cassazione P.I., articolando, a mezzo del proprio difensore, plurimi motivi di impugnazione. In particolare, con il quarto motivo del ricorso, l'imputato si doleva della mancanza, illogicità e contraddittorietà della motivazione nella parte in cui il giudice di merito non teneva conto del fatto che alcuni dei beni confiscati appartenevano a soggetti terzi estranei al processo, i quali avevano così subito la violazione del loro diritto di proprietà in mancanza di qualsivoglia colpa loro attribuibile ed in assenza di un indennizzo compensativo; il tutto, in violazione del principio di proporzionalità.

La trattazione del ricorso, originariamente fissata per il 18 luglio 2014, scontava due rinvii d'udienza in attesa della pronuncia della Grande Camera della Corte Europea per i diritti dell'uomo sul ricorso proposto da G.I.E.M. srl più altri c. Italia, inerente alla dedotta violazione dell'art. 7 CEDU nel caso di confisca urbanistica disposta in assenza di una pronuncia di condanna.

## 2. L'ordinanza di rimessione e i termini della questione

Con ordinanza n. 40380/2019, la terza sezione della cassazione riteneva di dover rimettere il ricorso alle Sezioni unite rilevando che, nel caso di specie, da un lato, era nel frattempo maturato il termine di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva - il che, quindi, avrebbe dovuto imporre un annullamento senza rinvio della sentenza impugnata; dall'altro lato, che residuava comunque la necessità di statuire sulla confisca della cui entità, peraltro, il ricorrente si doleva con motivi di gravame non manifestamente infondati.

In generale, si poneva alla Corte il **tema circa la possibilità di confermare o meno la confisca urbanistica disposta a seguito di condanna dell'imputato per il reato di cui all'art. 44, comma 1, lett. c) del d.p.r. n. 380/01, nonostante l'intervenuta prescrizione dello stesso.**

Trattasi di questione assai controversa, che negli ultimi anni è stata oggetto di diverse pronunce, sia da parte dei giudici di legittimità sia della Corte costituzionale<sup>1</sup> che della Corte europea dei diritti dell'uomo. La tematica infatti si intreccia con quella della natura - amministrativa o penale - della confisca urbanistica e della sua conseguente sussumibilità nel concetto di "pena" valevole ai sensi dell'art. 7 della Convenzione edu, passando attraverso il meccanismo della sua operatività - automa-

<sup>1</sup> Cfr. Corte Cost. n. 49 del 26/03/2015, in *Foro it.*, 2016, 5, p. 1623.

tica o meno – ed il requisito della proporzionalità che dovrebbe sempre assistere la medesima misura ablativa.

L’ordinanza quindi ripercorreva i principi di diritto sanciti dai vari arresti, in particolare della giurisprudenza sovranazionale, a partire dalla pronuncia Sud Fondi c. Italia<sup>2</sup>, le cui statuizioni – sulla natura penale della confisca urbanistica e sulla conseguente incompatibilità di subire una pena siffatta in assenza di una sentenza dichiarativa della responsabilità dell’imputato – sono state poi confermate nella causa Varvara c. Italia<sup>3</sup>, per arrivare infine all’ultimo arresto della Grande Camera del 28/06/2018<sup>4</sup>.

Con quest’ultima pronuncia, la Corte edu, pur ritenendo la confisca urbanistica assimilabile ad una “pena” nei termini dell’art. 7 Cedu, ne ha tuttavia sancito la compatibilità con la sopraggiunta prescrizione del reato, purché l’illecito di lottizzazione abusiva sia stato accertato in tutti i suoi elementi costitutivi, all’esito di un’istruzione probatoria rispettosa dei principi del giusto processo e della presunzione di non colpevolezza. E sempre che detta misura ablativa sia proporzionata rispetto alla tutela della potestà pianificatoria pubblica e dell’ambiente.

Orbene, poiché nel caso in esame – secondo la sezione remittente – la specificazione dell’oggetto della confisca ed il giudizio di proporzionalità non avevano costituito oggetto di motivazione da parte dei giudici di merito – ciò, in quanto l’interpretazione che la giurisprudenza nazionale prevalente dava dell’art. 44 del d.p.r. 380/01 all’epoca delle citate pronunce di primo e secondo grado era nel senso di ritenere la confisca *de qua* una sanzione amministrativa, applicabile in via automatica sia ai terreni sia alle opere – si imponeva ora alla cassazione la necessità di colmare tale lacuna attraverso l’annullamento della sentenza impugnata, con rinvio al giudice di merito per la valutazione circoscritta unicamente a tali profili.

In definitiva, dunque, l’ordinanza di rimessione sottoponeva alle Sezioni unite il quesito circa la possibilità, all’esito della declaratoria di prescrizione del reato – e, quindi, di annullamento senza rinvio della sentenza di condanna *ex art. 620*, comma

<sup>2</sup> Cfr. Sent. Sud Fondi srl e altre c. Italia del 20 gennaio 2009 consultabile su <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22sud%20fondi%20italia%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%7D>

<sup>3</sup> Si tratta della sent. 30/12/2013, reperibile su <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22varvara%20italia%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-146291%22%5D%7D>

<sup>4</sup> V. sent. G.I.E.M. srl più altri c. Italia liberamente fruibile su <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22giem%20srl%20italia%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-184525%22%5D%7D>

1, lett. a) c.p.p. - di un giudizio di rinvio limitato alla sola valutazione della confisca, alla luce dei requisiti alla stessa imposti da un'interpretazione convenzionalmente e costituzionalmente orientata dell'art. 44, comma 2, del d.p.r. n. 380/01.

Quanto sopra, a sua volta, palesava l'ulteriore problema dell'individuazione della norma processuale che consentisse di disporre un annullamento limitato alla sola statuizione relativa alla confisca. Ed invero, ad avviso della terza sezione non vi sarebbe alcuna disposizione del codice di procedura penale né delle leggi speciali applicabile ad una simile fattispecie. L'ordinanza di rimessione, infatti, escludeva l'applicabilità a tali fini sia dell'art. 44 del citato d.p.r., in quanto norma di diritto sostanziale, sia dell'art. 578-*bis* c.p.p., in quanto detta disposizione si riferirebbe alla sola confisca allargata o per equivalente, e non anche alla confisca urbanistica.

Pertanto, temendo che ciò potesse dar luogo ad un contrasto in seno alla giurisprudenza di legittimità, la terza sezione rimetteva la questione alle Sezioni unite.

### **3. Le argomentazioni della sentenza ed i principi di diritto affermati dalle Sezioni unite**

Prima di rispondere al quesito loro sottoposto, le Sezioni unite hanno anzitutto giudicato l'ammissibilità del ricorso avanzato dall'imputato; unica condizione, questa, che avrebbe consentito la regolare formazione del rapporto processuale e, quindi, la possibilità per il giudice di legittimità di rilevare il decorso del termine di prescrizione del reato.

Sul punto, la Suprema Corte ha ritenuto ammissibile soltanto il quinto motivo di impugnazione proposto dal P.I., afferente alla prospettata idoneità della concessione in sanatoria per i reati edilizi di far venire meno la disposta confisca, pur non estinguendo il reato di lottizzazione abusiva. Il motivo è stato tuttavia ritenuto infondato, atteso che la stessa sanatoria legittima solo le opere oggetto della lottizzazione, mentre non comporta alcuna valutazione di conformità di quest'ultima rispetto alle scelte generali di pianificazione urbanistica e, pertanto, non rende lecita tale attività.

Ciò precisato, le Sezioni unite hanno rilevato che, in realtà, un costante indirizzo di legittimità già ammetteva la possibilità di disporre la confisca del bene lottizzato pur a fronte di un proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato di lottizzazione abusiva<sup>5</sup> e che detto orientamento si è progressivamente consolidato ed

<sup>5</sup> Cfr., per tutte, Cass. pen., sez. III del 10/05/2017, n. 33051, in *CED* 2017.

affinato, sino a trovarsi oggi in “sostanziale sintonia” con quanto da ultimo sancito dai giudici di Strasburgo.

Condensato inizialmente nella semplice affermazione della compatibilità tra dichiarazione di estinzione per prescrizione del reato e confisca delle aree lottizzate in ragione della sufficienza di un accertamento del fatto, il principio si è via via irrobustito, anche grazie all’apporto della citata giurisprudenza costituzionale e sovranazionale. Quanto alla prima, la Consulta<sup>6</sup> ha infatti ribadito la necessità, ai fini della confisca urbanistica, di un pieno accertamento della responsabilità dell’imputato, precisando tuttavia che un tale accertamento non sarebbe precluso nel caso di proscioglimento dovuto a prescrizione, atteso che ai fini della confisca urbanistica ben potrebbe tenersi conto non della forma della pronuncia, ma della sostanza del giudizio in essa contenuto.

Quanto poi alla Corte Edu, la Grande Camera, nella pronuncia del 28/06/2018, superando il precedente contrario della decisione *Varvara c. Italia*, ha ricordato come la motivazione di una sentenza costituisca parte integrante della decisione. Pertanto, “qualora i tribunali investiti constatino che sussistono tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva, pur pervenendo a un non luogo a procedere soltanto a causa della prescrizione, tali constatazioni, in sostanza, costituiscono una condanna nel senso dell’art. 7 edu, che in questo caso non è violato” (§ 261).

Alla luce di tutte le considerazioni di cui sopra, pertanto, **le Sezioni unite hanno ritenuto che l’art. 44, comma 2 del d.p.r. n. 380/01, nella parte in cui ricollega la confisca urbanistica all’accertamento del reato, consenta di prescindere dalla necessità di una sentenza di condanna formale**, permettendo così di fondare la legittimità del provvedimento ablatorio su un accertamento del fatto che, pur assumendo le forme esteriori di una pronuncia di proscioglimento, equivale, nella sostanza, ad una pronuncia di condanna. E ciò sia per la necessaria “latitudine” di un tale accertamento, esteso alla verifica della sussistenza dell’elemento oggettivo e soggettivo del reato; sia per la modalità di formazione del medesimo, caratterizzata da un giudizio che assicuri il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati.

Venendo dunque al passaggio successivo del quesito sottoposto al vaglio del Supremo consesso di legittimità, e cioè alla disposizione che consentirebbe un annullamento con rinvio limitato alle statuizioni sulla confisca, la cassazione individua subito nell’**art. 578-bis** c.p.p. la norma applicabile al caso di specie. Secondo le Sezioni unite, infatti, **il richiamo alla confisca “prevista da altre disposizioni di legge” conte-**

---

<sup>6</sup> Corte Cost. n. 49/2015, *cit.*

nuto nel testo della citata disposizione avrebbe valenza generale e consentirebbe così di ricomprendere al suo interno anche altre tipologie di confisca, seppur previste da fonti *extra codicem*.

In tal modo, le Sezioni unite dimostrano di non condividere l'assunto della terza sezione remittente, secondo la quale tale inciso avrebbe dovuto riferirsi specificamente alla confisca allargata e a quella prevista dall'art. 73 del d.p.r. 309/90, che, in quanto disciplinate entrambe in testi unici, non avrebbero potuto essere espressamente menzionate nel codice penale per il principio della riserva di codice di cui all'art. 3-*bis* c.p. Peraltro, un precedente arresto<sup>7</sup> delle medesime Sezioni unite aveva avuto occasione di affermare come il riferimento dell'art. 578-*bis* c.p.p. alle "*altre disposizioni di legge*" dovesse intendersi rivolto alle plurime forme di confisca previste dalle leggi penali speciali, e non fosse quindi limitato alla sola confisca per sproporzione. Nè, secondo la Suprema corte, pare potersi giungere a diversa conclusione sulla base dell'utilizzo della congiunzione "o", che precede la confisca prevista dall'art. 322-*ter*, come aveva parimenti sostenuto la sezione remittente.

**L'unico limite all'operatività del suddetto principio di diritto**, secondo le Sezioni unite, è rappresentato dall'**intervenuta prescrizione del reato prima dell'accertamento del fatto**, che impedisce quindi al giudice dell'impugnazione di decidere agli effetti della confisca proseguendo il giudizio ai soli fini di un tale accertamento.

La cassazione infatti ripercorre in chiave critica alcune sue precedenti decisioni<sup>8</sup>, che avevano ritenuto il principio generale dell'obbligo di immediata declaratoria di una causa estintiva del reato ai sensi dell'art. 129 c.p.p. recessivo rispetto all'"obbligo di accertamento" che sembrerebbe potersi desumere dal disposto dell'art. 44, comma II del d.p.r. n. 380/01; quasi a voler configurare, accanto all'azione penale tipica, una sorta di "azione penale complementare" finalizzata all'adozione di ulteriori provvedimenti aventi carattere punitivo e/o ripristinatorio.

Ritengono invece le Sezioni unite che **ocorra ripristinare la valenza generale del disposto dell'art. 129 c.p.p., che può trovare deroga solo nelle ipotesi espressa-**

<sup>7</sup> Trattasi di Cass. pen., Sez. un. del 25/10/2018, n. 6141, in *C. pen.* 2019, 10, p. 3446.

<sup>8</sup> Cfr., *ex plurimis*, Cass. pen., sez. III del 13/07/2017, n. 53692, in *CED* 2017, secondo la quale "*in tema di reati edilizi, il proscioglimento per intervenuta prescrizione maturato nel corso del processo non osta, sulla base di una lettura costituzionalmente e convenzionalmente orientata, alla confisca del bene oggetto di lottizzazione abusiva, a condizione che il suddetto reato venga accertato, con adeguata motivazione nei suoi elementi oggettivi e soggettivi, atteso che l'obbligo di accertamento imposto al giudice per l'adozione del provvedimento ablativo prevale su quello generale della immediata declaratoria della causa di non punibilità ex art. 129 c.p.p.*".

**mente previste dalla legge, tale non essendo quella contenuta nel citato art. 44 del d.p.r. 380/01.**

Quest'ultima infatti si limita ad individuare, quale presupposto della misura ablativa, l'accertamento del fatto contenuto in una sentenza definitiva, senza nulla aggiungere sotto il profilo della successione temporale tra il medesimo accertamento e la prescrizione del reato: se cioè il primo debba necessariamente precedere il termine del secondo oppure se sia consentito, a prescrizione maturata, proseguire il giudizio per accertare il fatto al solo fine di poter disporre la confisca. Nè una simile lettura pare confortata dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale poc'anzi ricordata.

Anzi, afferma la cassazione, un'interpretazione siffatta darebbe vita ad un'evidente sperequazione che si creerebbe tutte le volte in cui il giudice, da un lato, non potrebbe pronunciare un'assoluzione nel merito, potendo questa prevalere sull'obbligo sancito dall'art. 129 c.p.p. solo se emergente con evidenza al momento della maturazione della prescrizione; dall'altro, si troverebbe costretto a proseguire nell'accertamento del fatto, *in peius* e pure a prescrizione già avvenuta, per statuire sulla sola confisca.

Alla luce di tutte le considerazioni di cui sopra, quindi, le Sezioni unite hanno affermato i seguenti principi di diritto:

- a) *“La confisca di cui all’art. 44 del d.p.r. n. 380 del 2001 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell’ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, fermo restando che, una volta intervenuta detta causa, il giudice non può, in applicazione dell’art. 129, comma I, c.p.p., proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento”;*
- b) *“in caso di declaratoria, all’esito del giudizio di impugnazione, di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, il giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell’art. 578-bis c.p.p., a decidere sull’impugnazione agli effetti della confisca di cui all’art. 44 del d.p.r. n. 380 del 2001”.*

Orbene, poiché nel caso di specie l'unico motivo di impugnazione concernente la confisca, il quarto<sup>9</sup>, veniva dichiarato inammissibile per mancanza di interesse, la

---

<sup>9</sup> Cfr. *supra*, § I: secondo il ricorrente la decisione impugnata non teneva conto del fatto che alcuni dei beni confiscati appartenevano a soggetti terzi estranei al processo, i quali avevano così subito la

Suprema Corte non ha potuto far altro che disporre l'annullamento senza rinvio della sentenza impugnata per intervenuta prescrizione del reato, confermando la disposta confisca.

Con riferimento a quest'ultima, però, le Sezioni unite hanno aggiunto che il rispetto del principio di proporzionalità, imposto dalla decisione dei giudici di Strasburgo del 28/06/2018 ed evocato come questione rilevabile d'ufficio nell'ordinanza di rimessione, non esulava comunque dal perimetro cognitivo dei giudici del merito, posto che il medesimo principio era già stato sancito anche dalle precedenti pronunce della Corte edu<sup>10</sup>. Peraltro, nella fattispecie, la confisca disposta nella sentenza di primo grado (poi confermata in appello) aveva riguardato testualmente “*il terreno abusivamente lottizzato*” e i “*manufatti sullo stesso abusivamente realizzati*”; il che, conclude la cassazione, escluderebbe il contrasto della pronuncia impugnata con i principi affermati dalla giurisprudenza sovranazionale e, segnatamente, con il sopra ricordato principio di proporzionalità.

---

violazione del loro diritto di proprietà in mancanza di qualsivoglia colpa loro attribuibile ed in assenza di un indennizzo compensativo.

<sup>10</sup> In particolare, sin dalla sentenza del 20/01/2009, Sud Fondi c. Italia, v. *supra*.