Camera dei Deputati

Commissione VIII
ambiente, territorio e lavori pubblici

Oggetto: relazione audizione prof. Massimo Nunziata 16.12.2025 Commissione VIII

Oggetto della presente audizione è un tema particolarmente rilevante per gli enti locali, nella misura in cui non sembra esservi una chiara e pacifica interpretazione della normativa in vigore per ciò che attiene al rapporto tra la confisca disposta dal giudice penale a seguito di abusi edilizi e la funzione di governo del territorio istituzionalmente rimessa al Comune.

Il contesto in cui la questione si inserisce è il seguente.

Attualmente, il testo unico in materia edilizia (d.P.R. n. 380/2001) prevede che, con la sentenza di accertamento di una lottizzazione abusiva, il giudice penale disponga la confisca dei terreni e delle opere costruite abusivamente che sono acquisite gratuitamente al patrimonio del comune (art. 44, comma 2: "*la sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari*").

Per come è formulata, tale disposizione non sembra lasciare spazio a decisioni di carattere discrezionale da parte del giudice e men che meno dell'ente territoriale. Ciò significa che, ogni qualvolta il giudice accerti la realizzazione dell'abuso, dispone l'acquisizione del terreno e dell'opera al patrimonio comunale.

In verità, però, vale la pena rilevare che tale disciplina normativa delinea un quadro che se, per un verso, configura in modo molto rigoroso la sanzione dei responsabili dell'abuso, non per questo può dirsi sempre coerente e rispondente all'interesse pubblico, di cui l'amministrazione locale deve farsi garante e promotrice.

In primo luogo, infatti, il Comune potrebbe non avere interesse all'acquisizione di beni e terreni oggetto di confisca, da cui, evidentemente, sorgono oneri non indifferenti per l'amministrazione medesima in termini di custodia, manutenzione e valorizzazione. In secondo luogo, la stessa amministrazione potrebbe voler adottare, anche successivamente alla realizzazione dell'abuso e in conformità agli strumenti urbanistici vigenti, provvedimenti idonei tali da superare il disvalore dei beni oggetto di abuso, con relativo ripristino della regolarità urbanistica successivamente alla disposta confisca, senza acquisire tali beni. È quanto avviene, ad esempio, con l'adozione di un nuovo atto di pianificazione che – rimuovendo i vincoli esistenti fino a quel momento – legittima l'esecuzione di quegli stessi interventi per il futuro. In queste ipotesi, infatti, l'autorità amministrativa, cui compete istituzionalmente il governo del territorio, nell'autonomo esercizio del potere ad essa devoluto dalla legge, semplicemente opta successivamente di autorizzare l'intervento ritenuto più corrispondente all'interesse pubblico con l'adozione di un nuovo piano regolatore.

A fronte di queste circostanze, mi sembra che l'applicazione della misura della confisca con acquisizione dei beni al patrimonio pubblico sia del tutto irragionevole.

La stessa Corte di cassazione ha al riguardo affermato che il potere di governo del territorio spetta alla sola autorità amministrativa comunale "*sicché, quando questa autorità, nell'esercizio legittimo del suo potere, deliberi di autorizzare ex post la lottizzazione o comunque di variare il piano territoriale con recupero urbanistico dell'area abusivamente lottizzata, la confisca giudiziaria non può essere disposta, o se disposta deve essere revocata, giacché il potere giurisdizionale non può sottrarre alla P.A. l'esercizio del potere legislativamente attribuitole, attraverso provvedimenti incompatibili con il legittimo esercizio di quel potere*" (Cass., sez. III, 21 gennaio 2001, n. 3388).

Venendo alla portata del provvedimento con cui il Comune dichiara la sopravvenuta compatibilità urbanistica dell'intervento, sempre la Corte di cassazione ha affermato che "*un provvedimento "sanante" di tal genere non vale a estinguere il reato ma non può essere impedito né vanificato da una sanzione amministrativa con esso incompatibile irrogata dal giudice penale, poiché questi non può sottrarre alla P.A. poteri legislativamente attribuitegli. Con la conseguenza che la confisca eventualmente disposta ai sensi dell'art. 19 della legge n.47/1985 deve essere revocata dallo stesso giudice che l'ha ordinata quando (o nei limiti in cui) risulti incompatibile con un provvedimento adottato dall'autorità amministrativa*" (Cass., sez. III, 29 maggio 2007, n. 21125).

Pertanto, anche alla luce della giurisprudenza di legittimità, appare del tutto fuori scala l'applicazione della misura sanzionatoria della confisca anche qualora l'autorità amministrativa, cui compete istituzionalmente il governo del territorio, abbia ritenuto di autorizzare l'intervento lottizzatorio, ovvero abbia persino modificato la pianificazione territoriale rendendo edificabili i terreni lottizzati prima che si pervenga alla sentenza definitiva (così Cassazione, III sez. pen.: 20 dicembre 1995, n. 12471 – cit.; 13 ottobre 2004, n. 39916; 5 luglio 2006, n. 23154; 29 maggio 2007, n. 21125 – cit.; 1° ottobre 2008 n. 37274; 8 ottobre 2009, n. 39078).

Tuttavia, rispetto alla correttezza di questo indirizzo interpretativo, vi è stata da ultimo una interpretazione nella giurisprudenza della Corte di cassazione per cui gli atti sopravvenuti di pianificazione non sono considerati rilevanti ai fini della possibile revoca della confisca (Cass., sez. III, 15 maggio 2025, n. 817).

In tal senso, nell'ambito dell'iter di revisione della normativa in oggetto, potrebbe essere opportuno valutare l'inserimento di una previsione che consenta ai Comuni, nell'alveo della propria competenza e autonoma potestà di regolazione del territorio, qualora ritenga incompatibile con l'interesse pubblico l'esecuzione della sanzione ablatoria, di deliberare di non acquisire al patrimonio disponibile dell'Ente gli immobili oggetto di confisca che siano conformi agli strumenti urbanistici vigenti sul territorio.

Si resta naturalmente a disposizione per ogni eventuale approfondimento.

Roma, 16.12.2025
Prof. Massimo Nunziata