

Causa Petruzzo e altri c. Italia – Prima sezione – 9 ottobre 2025 – (ricorsi 1986/09 e 67556/13)

Confisca urbanistica (terreni e manufatti abusivi) – Confisca quale conseguenza di una condotta consapevole dei costruttori – E’ una pena ai sensi dell’art. 7 CEDU – Violazione dell’art. 7 CEDU – Non sussiste.

Confisca urbanistica (terreni e manufatti abusivi) – Confisca quale conseguenza di una condotta consapevole dei costruttori – Confisca a carico dei terzi acquirenti di cui non sia provata la malafede – E’ una pena ai sensi dell’art. 7 CEDU – Violazione dell’art. 7 CEDU – Sussiste.

Confisca urbanistica (terreni e manufatti abusivi) – Confisca quale conseguenza di una condotta consapevole dei costruttori – Confisca di una porzione di terreno di molto superiore a quella illecitamente edificata – Violazione dell’art. 1, Prot. 1 – Sussiste.

Confisca urbanistica (terreni e manufatti abusivi) – Confisca quale conseguenza di una condotta consapevole dei costruttori – Confisca a carico dei terzi acquirenti di cui non sia provata la malafede – Violazione dell’art. 1, Prot. 1 – Sussiste.

Non viola l’art. 7 CEDU, nei confronti dei costruttori, la confisca di manufatti abusivi, sebbene la motivazione della condanna in appello, dopo l’assoluzione in primo grado, sia basata su elementi giuridici differenti rispetto all’originario capo d’imputazione.

Viola l’art. 1 Prot. 1, nei confronti dei costruttori, la confisca di un terreno in una porzione molto maggiore di quella su cui insistono i manufatti abusivi.

Viola l’art. 7 CEDU e l’art. 1 Protocollo 1 la confisca di un manufatto abusivo laddove, a seguito della lottizzazione illecita, non si dimostri la malafede del soggetto acquirente, che non abbia partecipato al procedimento penale.

Fatto. La vicenda del caso in rassegna non è dissimile dal noto precedente *G.I.E.M. e altri c. Italia* (su cui v. il *Quaderno* n. 15 (2018) pag. 37).

Si tratta di una complessa vicenda connessa all’edificazione di unità immobiliari a Campobello di Mazara (TP). Alcuni costruttori (definiti in sentenza il “primo gruppo di ricorrenti”) nel 1995 avevano fatto domanda e ottenuto un permesso a costruire per palazzine di circa 370 metri cubi su un’area di circa 123 metri quadrati ciascuna. La domanda di permesso si riferiva a varie particelle catastali.

Il permesso concesso aveva attestato che si trattava di una c.d. zona bianca (*id est*: senza una pianificazione urbanistica comunale esplicita), sicché si sarebbe dovuto osservare il limite generale di cui alla legge n. 10 del 1977 (tre centesimi di metro cubo a metro quadrato). Inoltre, il permesso edilizio specificava che – quanto a una specifica particella (la n. 605) – si sarebbe dovuto osservare il limite di un solo lotto costruito (v. n. 5 della sentenza).

Senonché, in via di fatto, i ricorrenti del primo gruppo avevano proceduto a una lottizzazione di più particelle; in particolare, il Petruzzo attestò le caratteristiche necessarie perché il comune rilasciasse i certificati di abitabilità. Indi, le unità immobiliari furono vendute a tre persone (il “secondo gruppo di ricorrenti”) (v. nn. 7-8).

Nel 2000, i terreni edificati furono sequestrati. E nel 2001 i costruttori furono rinviati a giudizio per lottizzazione abusiva. Il tribunale di Marsala, tuttavia, li assolse perché ritenne

che i terreni edificati non erano da qualificarsi come zone bianche (con le connesse limitazioni edificatorie pretesamente violate) ma zone agricole (v. n. 13).

Su appello della pubblica accusa, la corte territoriale di Palermo accolse il ricorso, con sentenza del 22 maggio 2007. Essa condivise l'assunto che si trattava di costruzioni su terreni agricoli ma evidenziò che gli appartamenti costruiti non erano di tipo rustico bensì residenziale, sicché dovevano ritenersi illeciti. E tuttavia il reato fu dichiarato prescritto. La corte d'appello di Palermo dispose, nondimeno, la confisca dei terreni unitamente ai manufatti realizzati, ai sensi dell'art. 44 del testo unico sull'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), pur se venduti ai ricorrenti del secondo gruppo.

Il successivo ricorso per cassazione fu rigettato nel 2008 e la confisca dei terreni (per un totale di 97 mila metri quadrati) fu trascritta nei registri immobiliari.

I ricorrenti del secondo gruppo fecero incidente di esecuzione, per ottenere la restituzione dei beni che avevano acquistato – a loro avviso – in buona fede.

Se in prima battuta la corte d'appello di Palermo aveva ritenuto che gli acquirenti non potevano dirsi in buona fede, giacché avrebbero agevolmente – all'occorrenza con l'aiuto di qualificati professionisti – scoprire l'illiceità delle costruzioni, la Corte di cassazione invece – annullando con rinvio – stabilì che la malafede doveva essere accertata nel merito. Sicché la corte palermitana, in sede di rinvio, argomentò che il diritto vivente doveva considerarsi derivante dalla lettura dell'art. 44 data dalle sentenze *Sud Fondi*, *Varvara* e *GIEM*, le quali – in mancanza di condanna – presuppongono quanto meno un'attribuibilità del fatto-reato al soggetto che patisce al confisca e che anche la negligenza nell'acquisto possa integrare quell'elemento, tanto più che la lottizzazione abusiva era avvenuta alla luce del sole (v. n. 29). Di qui la conferma della confisca.

I ricorrenti del secondo gruppo agirono in sede civile per l'evizione contro i costruttori (ai sensi del codice civile) e ottennero – nel 2018 – la restituzione del prezzo d'acquisto.

Nondimeno, costruttori e acquirenti agirono presso la Corte di Strasburgo per sentire l'Italia condannata per la violazione degli artt. 6 e 7 CEDU e 1 Prot. 1.

Diritto. La Prima sezione (in composizione plenaria) svolge un'ampia ricognizione normativa e giurisprudenziale e rammenta che l'applicazione convenzionalmente orientata della confisca urbanistica italiana esige un legame fattuale e psicologico della condotta del destinatario della confisca col bene confiscato; e che la confisca possa interessare anche i terreni che abbiano con il manufatto abusivo un legame non scindibile (v. nn. 43-46).

Al proposito, la Prima sezione cita la sentenza della Corte costituzionale n. 146 del 2021 (la quale ha dichiarato inammissibile un incidente di costituzionalità sollevato dalla corte d'appello di Bari sull'art. 44) e prende atto che, a proposito della confisca urbanistica nel diritto italiano, è noto il concetto di proporzione, la quale sussiste allorché i giudici di merito diano adeguate motivazioni sull'oggetto del provvedimento ablativo alla luce delle circostanze concrete, che può sopravvenire anche in mancanza di una formale condanna penale (v. nn. 106-108).

Sulla base di queste premesse, la Prima sezione rigetta il ricorso del primo gruppo (i costruttori), giacché – dagli atti di causa – emerge come (nonostante una certa confusione

nei responsi amministrativi e penali in sede nazionale) essi avevano ben presente il quadro legislativo italiano e potevano ragionevolmente prevedere che la loro attività edificatoria sarebbe andata incontro a sanzione (v. nn. 117-126).

Quanto invece alla doglianza in punto di art. 7 CEDU del secondo gruppo di ricorrenti, la Corte dei diritti respinge l'eccezione avanzata dalla Rappresentanza italiana – per cui costoro non avevano esaurito le vie interne (e, forse, non erano nemmeno vittime, dal momento che in sede di azione di garanzia per l'evizione avevano ottenuto il rimborso del prezzo pagato) – in ragione del fatto che le vie interne da considerare non possono inerire ai procedimenti civili di cui la pubblica autorità non sia parte (v. nn. 62-63).

Nel merito, la Prima sezione – all'unanimità – riconosce la violazione dell'art. 7 CEDU, perché i terzi acquirenti non hanno potuto partecipare il procedimento penale.

Quanto infine alle doglianze sull'art. 1 Prot. 1, la Corte EDU ritiene che la confisca di un'area di 97 mila metri quadrati, a fronte di un'area edificata di circa 300 metri quadrati e a una limitata parte ulteriore, a essa connessa, sia connotata da manifesta sproporzione, in carenza di una specifica e puntuale motivazione (v. nn. 165-167). Quanto in particolare al secondo gruppo di ricorrenti, la Corte precisa che la violazione sta nel fatto che essi hanno potuto sollevare solo l'incidente di esecuzione, innanzi a un magistrato che per forza di cose era influenzato dall'avvenuta condanna (*melius*: accertamento del fatto-reato) nei confronti dei costruttori (v. n. 177)¹.

Il motivo di ricorso basato sull'art. 6 CEDU viene invece dichiarato assorbito nei confronti di tutti i ricorrenti.

Quanto ai danni, la Corte ordina la restituzione della parte dei terreni eccedenti la proporzione della confisca e assegna al primo gruppo di ricorrenti 80 mila euro in tutto per danni materiali, 6 mila per danni morali e 10 mila per le spese; ai ricorrenti del secondo gruppo, la restituzione dei beni confiscati e 10 mila euro a testa per i danni morali, oltre che 15 mila euro per le spese.

¹ Si tratta di un rilievo che pare in contraddizione con quanto stabilito dalla Cassazione italiana (v. le sentenze della III sezione penale, 20 marzo 2019, n. 17339 e della IV sezione penale del 28 novembre 2024, n. 20).