

## La confisca urbanistica dopo la prescrizione del reato: l'art. 578 bis c.p.p. alla prova della Corte Costituzionale (sent. n. 49/2026)

**Abstract:** *Il presente contributo analizza la complessa questione della confisca urbanistica disposta in caso di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione. L'analisi muove dal quadro normativo, incentrato sul dialogo tra l'art. 44, comma II, del d.P.R. n. 380/2001 e l'art. 578 bis del codice di procedura penale. Si esamina il "diritto vivente" consolidatosi con la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 13539/2020, che ha subordinato la legittimità della misura ablativa a un pieno accertamento della responsabilità, assimilabile a una "condanna sostanziale". Infine, si dà conto della sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 9 aprile 2026, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578 bis c.p.p., ritenendo il meccanismo compatibile con la presunzione di innocenza garantita dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dal diritto dell'Unione europea. L'articolo si conclude evidenziando il punto di equilibrio raggiunto tra l'esigenza di tutela del territorio e le garanzie fondamentali dell'individuo.*

### Indice

1. Introduzione: la tensione tra tutela del territorio e garanzie individuali
2. Il quadro normativo di riferimento
  - 2.1. L'art. 44, comma II, d.P.R. 380/2001: la confisca come conseguenza dell'accertamento dell'illecito
  - 2.2. L'art. 578 bis c.p.p.: la decisione sulla confisca in caso di estinzione del reato per prescrizione
3. L'interpretazione del "diritto vivente": la confisca urbanistica secondo le Sezioni Unite
  - 3.1. Il principio di diritto delle Sezioni Unite n. 13539/2020
  - 3.2. Il divieto di prosecuzione del giudizio al solo fine dell'accertamento
  - 3.3. La natura "punitiva" della confisca e la necessità di un accertamento pieno della responsabilità
  - 3.4. Il principio di proporzionalità
4. La sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 9 aprile 2026
  - 4.1. L'oggetto del giudizio di costituzionalità
  - 4.2. La compatibilità con la presunzione di innocenza (art. 6, par. 2, CEDU)
  - 4.3. Il raccordo con il diritto dell'Unione Europea
5. Conclusioni: il punto di equilibrio raggiunto

### 1. Introduzione: la tensione tra tutela del territorio e garanzie individuali

La disciplina della lottizzazione abusiva e della relativa confisca urbanistica rappresenta un nodo nevralgico del diritto penale dell'edilizia, ponendosi al crocevia di interessi di rango primario.

Da un lato, emerge l'esigenza pubblicistica di salvaguardare l'ordinato assetto del territorio, bene giuridico di rilievo costituzionale (art. 9 Cost.)<sup>1</sup>; dall'altro, si impongono le garanzie fondamentali dell'individuo sottoposto a procedimento penale, prima fra tutte la presunzione di innocenza (art. 27, comma II, Cost. e art. 6, par. 2, CEDU).

Questa tensione si manifesta con particolare intensità quando il reato di lottizzazione abusiva si estingue per prescrizione nel corso del giudizio di impugnazione. In tale scenario, il legislatore, con l'introduzione dell'art. 578 bis c.p.p., e la giurisprudenza, attraverso un consolidato "diritto vivente", hanno cercato di

bilanciare la necessità di non vanificare la sanzione ripristinatoria della confisca con l'imperativo di non sacrificare le garanzie del giusto processo.

La recente sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 9 aprile 2026 ha offerto una validazione a tale assetto, confermandone la compatibilità con i parametri costituzionali e sovranazionali.

## 2. Il quadro normativo di riferimento

### 2.1. L'art. 44, comma II, D.P.R. 380/2001: la confisca come conseguenza dell'accertamento dell'illecito

Il Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. n. 380/2001) delinea all'art. 44 le sanzioni penali per gli illeciti edilizi. La lettera c) del comma I punisce, tra le altre, la contravvenzione di lottizzazione abusiva<sup>2</sup>. Il comma II della medesima disposizione disciplina la confisca, stabilendo che:

*“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”<sup>3</sup>.*

La formulazione letterale della norma è cruciale: la misura ablativa non è ancorata a una “sentenza di condanna”, bensì a una “sentenza definitiva che accerta” l'illecito.

Questa scelta lessicale ha aperto la via a un'interpretazione giurisprudenziale che svincola la confisca dalla condanna formale, qualificandola come sanzione amministrativa a carattere ripristinatorio, sebbene applicata dal giudice penale<sup>4</sup>.

### 2.2. L'art. 578 bis c.p.p.: la decisione sulla confisca in caso di estinzione del reato per prescrizione

L'art. 578 bis c.p.p. costituisce la norma processuale chiave per la gestione della confisca in caso di prescrizione del reato nei gradi di impugnazione. Esso prevede:

*“Quando è stata ordinata la confisca [...] da altre disposizioni di legge [...], il giudice di appello o la corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o per amnistia, decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato”<sup>5</sup>.*

La norma, la cui portata generale è stata confermata dalle Sezioni Unite<sup>6</sup>, fornisce lo strumento per “salvare” la statuizione sulla confisca, ma la condiziona a un requisito garantistico fondamentale: un “previo accertamento della responsabilità”.

## 3. L'interpretazione del “diritto vivente”: la confisca urbanistica secondo le Sezioni Unite

### 3.1. Il principio di diritto delle Sezioni Unite n. 13539/2020

La giurisprudenza di legittimità, con l'intervento nomofilattico delle Sezioni Unite, ha consolidato un orientamento preciso, qualificabile come “diritto vivente”. Il principio cardine è stato così enunciato:

*“in tema di lottizzazione abusiva, la confisca di cui all'art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva del reato determinata dalla prescrizione, purché la sussistenza del fatto sia stata già accertata, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il pieno contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati”<sup>7</sup>.*

La confisca, dunque, sopravvive alla prescrizione solo se l'accertamento di responsabilità è già stato completato in modo pieno e garantito.

### 3.2. Il divieto di prosecuzione del giudizio al solo fine dell'accertamento

A corollario del principio precedente, le stesse Sezioni Unite hanno fissato un limite invalicabile:

*“una volta intervenuta detta causa, il giudizio, in applicazione dell’art. 129, comma 1, cod. proc. pen., non può proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento”*<sup>8</sup>.

Questo significa che, maturata la prescrizione, il processo non può essere utilizzato per costruire *ex post* un accertamento di responsabilità che non sia già stato raggiunto. L'istruttoria può proseguire solo per esigenze diverse, come quella di accertare non l'“*an*” della sussistenza del reato, ma il “*quando*” della sua commissione ai fini del computo della prescrizione stessa<sup>9</sup>.

### 3.3. La natura “punitiva” della confisca e la necessità di un accertamento pieno della responsabilità

Sebbene il diritto interno qualifichi la confisca urbanistica come sanzione amministrativa, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo la considera una “pena” ai sensi dell'art. 7 CEDU<sup>10</sup>.

Proprio per conciliare questa natura afflittiva con l'assenza di una condanna formale, la giurisprudenza nazionale ha elaborato il concetto di “*condanna sostanziale*”.

È legittima la confisca disposta con sentenza di proscioglimento per prescrizione solo se vi è stato un “*pieno accertamento della responsabilità personale di chi è soggetto alla misura ablativa*”<sup>11</sup>, in un giudizio che rispetti l'intero fascio delle garanzie processuali e sostanziali<sup>12</sup>.

### 3.4. Il principio di proporzionalità

Sulla scia della giurisprudenza della Corte EDU (in particolare, la sentenza G.I.E.M. s.r.l. c. Italia), la Cassazione ha affermato la necessità che il giudice valuti anche la proporzionalità della misura ablativa.

Tale valutazione deve tenere conto di diversi fattori, tra cui la possibilità di adottare misure meno restrittive, la natura e l'estensione della confisca e il grado di colpa dell'interessato<sup>13</sup>.

La carenza di motivazione su questo punto può determinare l'annullamento con rinvio della sentenza limitatamente alla statuizione sulla confisca<sup>14</sup>.

## 4. La sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 9 aprile 2026

### 4.1. L'oggetto del giudizio di costituzionalità

La Corte d'Appello di Lecce ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 578 bis c.p.p., nella parte in cui, secondo il “diritto vivente” sopra descritto, consente di decidere sulla confisca urbanistica nonostante la prescrizione del reato, previo accertamento della responsabilità.

I parametri evocati erano l'art. 117, comma I, Cost. (in relazione all'art. 6, par. 2, CEDU sulla presunzione di innocenza) e gli artt. 11 e 117, comma I, Cost. (in relazione alla Direttiva UE 2016/343 e all'art. 48 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea).

### 4.2. La compatibilità con la presunzione di innocenza (art. 6, par. 2, CEDU)

La Corte Costituzionale ha dichiarato le questioni non fondate.

Il nucleo argomentativo della decisione risiede nella distinzione tra “*accertamento della responsabilità*” ai fini della confisca e “*attribuzione di responsabilità penale*”.

La Consulta ha affermato che:

*“La decisione sull’impugnazione «ai soli effetti della confisca» non si pone in contrasto con l’art. 6, paragrafo 2, CEDU, giacché la stessa non equivale all’attribuzione di una “responsabilità penale” al prosciolto”<sup>15</sup>.*

L’accertamento richiesto dall’art. 578 bis c.p.p. è funzionale esclusivamente all’applicazione di una misura patrimoniale e, sebbene richieda una valutazione completa del fatto-reato, non si traduce in una dichiarazione di colpevolezza penale che violi la presunzione di innocenza del soggetto prosciolto per prescrizione.

### **4.3. Il raccordo con il diritto dell’Unione Europea**

A ulteriore sostegno della propria decisione, la Corte ha richiamato il diritto dell’Unione, evidenziando come esso non solo consenta, ma in alcuni casi imponga agli Stati membri di disporre la confisca anche quando il procedimento penale non possa proseguire per intervenuta prescrizione.

La direttiva 2024/1260/UE, citata nella sentenza, prevede tale obbligo a condizione che *“il procedimento penale avrebbe potuto portare a una condanna penale”* e *“l’organo giurisdizionale è convinto che i beni [...] derivino dal reato”<sup>16</sup>.*

Questo dimostra che un accertamento incidentale sulla fondatezza dell’accusa ai fini della confisca non è considerato, a livello europeo, intrinsecamente confliggente con le garanzie fondamentali.

### **5. Conclusioni: il punto di equilibrio raggiunto**

La sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2026 consolida un sistema complesso ma equilibrato.

La confisca urbanistica, pur essendo una misura di natura sostanzialmente punitiva, può essere mantenuta nonostante la prescrizione del reato, ma solo a rigorose condizioni garantistiche.

L’architrave del sistema è l’accertamento pieno e completo della responsabilità, condotto nel pieno rispetto del contraddittorio e prima del maturare della causa estintiva.

Il “diritto vivente”, validato dalla Consulta, traccia una linea di demarcazione netta: la prescrizione non sterilizza gli effetti di un accertamento già compiuto, ma impedisce che il processo prosegua al solo scopo di realizzarlo.

In questo modo, si contemperano l’interesse pubblico alla repressione degli abusi edilizi e alla tutela del territorio con il diritto fondamentale dell’imputato a non essere considerato colpevole oltre ogni ragionevole dubbio e a non subire un’indebita prosecuzione del processo dopo l’estinzione del reato.

Avv. Enrico Cortesi

### **Note**

<sup>1</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 49 del 2015, che, pur dichiarando inammissibile la questione, sottolinea come la tutela del paesaggio e dell’ambiente rappresenti un valore fondamentale che deve essere bilanciato con il diritto di proprietà

<sup>2</sup> La nozione di lottizzazione abusiva è definita dall’art. 30, D.P.R. n. 380/2001

<sup>3</sup> Art. 44, comma II, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380

<sup>4</sup> Cass. pen., Sez. III, n. 36819 del 29 settembre 2022

<sup>5</sup> Art. 578 bis c.p.p.

<sup>6</sup> Cass. pen., Sez. U, n. 13539 del 30 gennaio 2020 ha riconosciuto alla locuzione “*altre disposizioni di legge*” una valenza generale, idonea a ricomprendere anche la confisca urbanistica

<sup>7</sup> Cass. pen., Sez. U, n. 13539 del 30 gennaio 2020, 278870-01. Il principio è costantemente ribadito dalla giurisprudenza successiva, cfr. Cass. pen., Sez. III, n. 46686 del 21 novembre 2023; Cass. pen., Sez. III, n. 28474 del 14 ottobre 2020

<sup>8</sup> Cass. pen., Sez. U, n. 13539 del 30 gennaio 2020, cit.; principio ripreso, tra le altre, da Cass. pen., Sez. III, n. 15310 del 23 aprile 2021 e Cass. pen., Sez. III, n. 9456 del 6 marzo 2024

<sup>9</sup> Cass. pen., Sez. 3, n. 46686 del 21 novembre 2023 Cit. 4.

<sup>10</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. VI, n. 14041 del 7 maggio 2020, che richiama la giurisprudenza della Corte EDU (Sud Fondi c. Italia e persona\_30 c. Italia) sulla natura penale della confisca urbanistica

<sup>11</sup> Cass. pen., Sez. III, n. 36819 del 29 settembre 2022

<sup>12</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 49 del 2015 e Cass. pen., Sez. VI, n. 14041 del 7 maggio 2020

<sup>13</sup> Cass. pen., Sez. IV, n. 11464 del 25 marzo 2021

<sup>14</sup> Cass. pen., Sez. III, n. 3718 del 1° febbraio 2021; Cass. pen., Sez. III, n. 28474 del 14 ottobre 2020

<sup>15</sup> Corte cost., sent. n. 49 del 9 aprile 2026

<sup>16</sup> Corte cost., sent. n. 49 del 9 aprile 2026 Cit. 9.