



REPUBBLICA ITALIANA
Ministero degli Affari Esteri
Ufficio dell' Agente del Governo Italiano
davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo

COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME
GRANDE CHAMBRE

Requête n.17475/09
VARVARA contre ITALIE

DEMANDE DE RENVOI
DU
GOUVERNEMENT ITALIEN

ROME, 27 JANVIER 2014

1. Il Governo italiano fa riferimento alla sentenza del 29 ottobre 2013 con la quale la Seconda Sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo - la Corte - ha accertato nel caso Varvara c. Italia la violazione dell'art. 7 della Convenzione e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.
2. Il Governo ricorda che la Corte ha deciso che:
3. L'applicazione della confisca urbanistica prevista nelle ipotesi di proscioglimento per estinzione del reato costituisca violazione del principio di legalità sancito dall'art.7 Cedu. Secondo i giudici europei la misura della confisca – ancorché qualificata come sanzione amministrativa nel sistema interno – deve essere considerata “sanzione penale” ai fini della Convenzione e per tali ragioni può essere applicata dai giudici nazionali solo in caso di decisione di condanna.
4. Sussiste come conseguenza del predetto accertamento anche la violazione dell'art.1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, che tutela il diritto di proprietà, poiché la limitazione a tale diritto appare arbitraria, in quanto priva di una base legale, secondo quanto indicato dall'art. 7 della Convenzione (vedi §85 della sentenza).
5. Il Governo italiano, avendo esaminato la sentenza, domanda il rinvio del caso davanti alla Grande Camera ai sensi dell'articolo 43, §1 della Convenzione e dell'articolo 73, § 1 del Regolamento perché la problematica rappresentata solleva questioni gravi relative all'interpretazione e all'applicazione della Convenzione sulle quali lo stesso Giudice dissidente ha espresso una lunga e articolata opinione che il Governo e la stessa Corte non possono trascurare.
6. Si ricorda che la Corte non solo ha rigettato le argomentazioni del Governo italiano ma ha liquidato una somma a titolo di danno morale riservandosi di decidere sui danni materiali.

Sull' art. 7 della Convenzione.

a) *La natura della confisca urbanistica.*

7. La decisione sul caso Varvara riveste straordinaria importanza per il sistema italiano poiché va ad incidere sull'istituto della confisca urbanistica e su aspetti fondamentali dell'impianto processuale penale. La materia della confisca è, peraltro, oggetto di grande attenzione a livello europeo, ove si prospetta l'ipotesi di un allargamento del suo campo di applicazione, in quanto strumento di grande efficacia per lotta alla criminalità.
8. La Cedu si è più volte soffermata sulla compatibilità con i principi della Convenzione della confisca senza condanna, così come realizzata nei singoli ordinamenti degli Stati membri, e ne è emerso un quadro variegato e a volte poco coerente, come è stato giustamente sottolineato nell'opinione dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque, allegata alla sentenza Varvara.

9. Una materia di tale rilievo, sostiene il Giudice dissenziente, dovrebbe essere oggetto di una pronuncia della Grande Camera, in modo da "consentire alla Corte di chiarire le condizioni e le modalità di questo fondamentale strumento della politica penale contemporanea, tenendo conto degli sviluppi del diritto internazionale dei diritti dell'uomo, del diritto penale internazionale, del diritto penale comparato e del diritto dell'Unione europea". Peraltro, le osservazioni del Giudice Pinto de Albuquerque appaiono del tutto condivisibili – come si dirà in seguito - anche nella parte in cui si soffermano sulla natura della confisca urbanistica italiana, in dissenso con l'opinione della Corte sulla sua natura penale ai sensi dell'art. 7 della Convenzione.
10. Il ragionamento dei giudici europei trae origine da precedente decisione della Corte Sud Fondi c. Italia che aveva già affrontato la questione della confisca urbanistica, ritenendo la natura penale della sanzione, stante la sua finalità non solo preventiva ma anche repressiva e il suo inscindibile legame con l'accertamento del fatto costitutivo del reato.
11. Nel caso citato, però, l'accertamento della violazione della Convenzione era derivato dall'assenza di un legame di natura intellettuale (coscienza e volontà) che permettesse di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta dell'autore materiale del reato. Gli imputati erano, infatti, stati assolti per insussistenza dell'elemento soggettivo del reato di lottizzazione abusiva.
12. Il caso *Varvara* è diverso: l'autore del reato- il ricorrente - non è stato assolto, bensì ha ottenuto la declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione ed i giudici nazionali hanno accertato la sua responsabilità personale nella commissione del reato prescritto, dandone ragione nelle motivazioni delle decisioni.
13. La Corte, pur richiamando la sentenza *Sud Fondi*, nel caso *Varvara* si è spinta ancora più avanti, affermando che non può essere applicata una sanzione penale (ovvero la confisca) nell'ipotesi in cui non vi sia stato un giudizio di colpevolezza (non più un accertamento della responsabilità).
14. Il Governo italiano ritiene prima di tutto – concordemente a quanto sostenuto dal giudice dissidente della Corte Pinto de Albuquerque - che la confisca amministrativa non possa essere considerata una sanzione penale ai sensi dell'art. 7 della Convenzione.
15. In primo luogo va rilevato che il titolo dato a una norma costituisce un indice molto debole e sicuramente recessivo rispetto all'esame dell'effettiva natura dell'istituto in esso regolato.
16. Il DPR n.380/2001 è il testo unico, che ha raggruppato in maniera organica e coordinata le norme in materia di edilizia racchiuse in testi normativi diversi. Tra queste vi erano l'art.19, legge n.47/1985, che disciplinava la confisca e non la qualificava come "sanzione penale", e l'art.20, legge n.47/1985 (intitolato "sanzioni penali"), che regolava le sanzioni penali da applicare alle condotte illecite previste.

17. Nell'art.44 sono confluiti sia l'art.19 che l'art. 20, e, a fini di semplificazione, si è inserito il titoli unico di "sanzioni penali", senza per questo mutare la natura e il contenuto della confisca, la cui disciplina è rimasta invariata.
18. Ostano a tale inquadramento ragioni non solo ragioni letterali (gli artt. 19 e 20 della legge n. 47/1985 non menzionano la natura penale della confisca) ma, soprattutto, la disciplina dell'istituto.
19. **In primo luogo**, deve osservarsi che l'acquisizione dei terreni abusivamente lottizzati viene normalmente disposta dall'amministrazione comunale, che è l'ente locale territorialmente competente *ex lege* alla gestione del territorio. Quest'ultimo, nel suo valore paesaggistico, è un bene di rilevanza costituzionale, al quale la nostra Repubblica assicura piena tutela (art. 9 della Costituzione). L'ordinata programmazione e gestione degli interventi sul territorio, nei suoi profili di concreto utilizzo e sviluppo urbanistico, costituisce una funzione irrinunciabile dello Stato, di natura tipicamente amministrativa, affidata appunto agli Enti locali. Ed infatti a questi ultimi, come detto, spetta normalmente di comminare la sanzione della demolizione delle opere abusive e dell'acquisizione al patrimonio comunale dei terreni oggetto della lottizzazione illegittima. Tale potere sanzionatorio resta in capo al Comune anche nelle more del giudizio penale eventualmente instauratosi e fino alla formazione del giudicato penale che applichi la confisca urbanistica. Il Comune potrebbe, quindi, prima della definitività della decisione giudiziaria, rivalutare la rispondenza delle opere oggetto della contestazione del reato di abusiva lottizzazione alla programmata gestione del territorio e rendere legittimo il piano di lottizzazione e le opere realizzate in esecuzione di questo.
20. La confisca viene disposta dal giudice penale solo nel caso in cui questo venga investito della cognizione del reato di lottizzazione abusiva, sempre che l'autorità amministrativa non abbia già provveduto all'acquisizione delle aree illegittimamente lottizzate.
21. **La giurisprudenza italiana e la dottrina prevalente ritengono che l'adozione da parte del giudice non muti la natura della misura, che rimane sempre di natura amministrativa. Viene definita come "sanzione amministrativa adottata dal giudice penale", proprio per sottolineare che il giudice adotta la confisca solo qualora non vi abbia in precedenza provveduto l'autorità amministrativa e svolge, in tal caso, una funzione di supplenza, legata all'esistenza del procedimento penale. La confisca applicata dal giudice penale all'esito del giudizio coincide, pertanto, con quella che può essere disposta – nel caso in cui non vi sia un procedimento penale – dall'autorità amministrativa comunale**
22. Ne è riprova la circostanza che, in entrambi i casi, il bene confiscato viene acquisito al patrimonio disponibile del Comune e non a quello dello Stato, come accade in tutti gli altri casi di confisca disposta dal giudice penale. La circostanza riveste importanza fondamentale ai fini della definizione della natura giuridica (penale o amministrativa) dell'istituto ablativo in questione. Infatti, tutti i sequestri e conseguenti confische disposte a seguito di giudizio penale, sia in fase preventiva che successiva all'accertamento del reato, conducono, senza eccezioni di sorta, all'attribuzione del bene al patrimonio dello Stato (disponibile o indisponibile) L'autore del sequestro e della confisca (lo Stato), attraverso il competente rappresentante, si attribuisce

la titolarità e disponibilità temporanea e poi definitiva del bene. La possibilità della cessione in uso o del trasferimento del bene ad altri (enti pubblici, privati) rimane una facoltà legata ad una specifica manifestazione di volontà al riguardo.

23. Nel caso di specie, avviene diversamente, essendo disposta per legge l'acquisizione al patrimonio disponibile del Comune, giacché lo strumento ablativo azionato dal giudice è suppletivo dell'attività dell'ente locale. Essa, infatti, può intervenire sia prima che nel corso del processo mediante un identico strumento ablativo. Quella del giudice è, quindi, un'attività di servizio ad uno dei compiti istituzionali tipici del Comune, volta ad evitare pregiudizi irreparabili ad essa.
24. Peraltro, il Comune, proprio in quanto istituzionalmente preposto al governo del territorio, ha sulla concreta destinazione di quest'ultimo un potere esclusivo, che non recede neanche dinanzi ad una sentenza passata in giudicato che abbia accertato in via definitiva l'illegittimità di un intervento edificatorio. Anche in tale ipotesi, infatti, il Comune è libero di dare alle aree confiscate – delle quali diviene pieno proprietario - la destinazione che ritiene più opportuna, senza che il processo penale, che si è ormai concluso, possa comportare ulteriori condizionamenti. (Cassazione, sezione III, 29.5.2007, n. 21125).
25. In ipotesi, è possibile che il Comune, successivamente, in sede di revisione del Piano regolatore, possa modificare la destinazione delle aree, rendendole lottizzabili ed edificabili. Il processo penale esaurisce, infatti, la sua validità nell'accertamento, in una certa data dell'illegittimità della lottizzazione e/o edificazione ma non può imporre alcun vincolo per il futuro né destinazione specifica ed immodificabile
26. Non c'è un fine sanzionatorio nella confisca e tale fine non può essere ricavato – come fa la Corte – dalla circostanza che la confisca riguardi tutto il terreno lottizzato e non la sola parte illegittimamente edificata.
27. Come ha correttamente sottolineato il Giudice dissenziente, la natura penale della confisca non può dipendere dalla sua gravità concreta, ma è il suo regime legale – come stabilito dalla legge e interpretato dalla giurisprudenza – a dover condurre a una conclusione sulla sua natura.
28. **Ed allora il fatto che la confisca urbanistica venga estesa anche alla parte non edificata del terreno non deve essere letto come una volontà di sanzionare il lottizzatore, punendolo al di là delle sue responsabilità, ma come la riaffermazione ed il ripristino della legalità violata.**
29. **La confisca è in questo caso una sanzione amministrativa ripristinatoria, il cui scopo è quello di ricondurre la conformazione del territorio al momento anteriore a quello della sua alterazione per effetto di un intervento edilizio in contrasto con la disciplina urbanistica.**
30. Per raggiungere tale risultato, la modalità più idonea appare senz'altro quella di riportare il territorio allo stato antecedente all'approvazione del piano di lottizzazione abusiva che ne ha modificato, anche solo giuridicamente, l'assetto.

31. Queste sono le ragioni per cui la giurisprudenza della Corte di Cassazione ammette che la confisca si estenda non solo alle singole aree oggetto di attività edificatoria, ma anche a quei terreni che, pur non ancora concretamente interessati dalla attività edificatoria, siano comunque inclusi nel piano di frazionamento dell'area abusivamente lottizzata, preordinato ad agevolare l'utilizzazione a scopo edilizio (Cassazione, sezione III, 8.10.2009 n. 39078 e 2.10.2008 n. 37472). L'esigenza di tutela del territorio da un utilizzo non conforme alla destinazione programmata dal Comune sussiste, infatti, oltre che per le opere già intraprese, anche per quelle comunque prefigurate e non ancora attuate, considerato che tutta l'area interessata dal progetto lottizzatorio ha perso la sua originaria vocazione e destinazione.
32. Ora, esaminando i precedenti nella giurisprudenza della Corte, va segnalato che i giudici europei hanno ritenuto conforme alla Convenzione un ordine di demolizione emesso nei confronti di un soggetto prosciolto all'esito di un procedimento penale nel caso *Saliba c. Malta* data 23.11.2004, ove è stata dichiarata l'irricevibilità parziale del ricorso in relazione alla dedotta violazione dell'art. 7.
33. La Corte nella decisione *Saliba* ha preso atto del fatto che l'ordine di demolizione poteva essere emesso nell'ordinamento maltese a prescindere dalla colpevolezza dell'imputato ed ha ritenuto che non vi fosse un nesso diretto tra la demolizione e la commissione del reato. Ha poi considerato che la finalità dell'ordine di demolizione era quella di ristabilire lo *status quo ante* e non di punire l'autore di un atto illegale, concludendo per la natura "non penale" dell'ordine di demolizione.
34. Appaiono evidenti le analogie con la vicenda italiana: la confisca può essere applicata dal giudice anche in caso di proscioglimento dell'imputato (purché venga accertata la sua responsabilità nella lottizzazione abusiva) e può essere disposta dall'amministrazione comunale nell'ipotesi in cui non vi sia un procedimento penale o questo non si ancora definito; la confisca urbanistica tende anch'essa a ripristinare il corretto assetto del territorio e non ha finalità punitive dell'autore del fatto.
35. L'affermazione che la confisca in esame non abbia come obiettivo il risarcimento pecuniario di un pregiudizio non ha alcuna rilevanza, dal momento che anche le sanzioni amministrative non perseguono una finalità risarcitoria. Il salto logico è poi evidente laddove si afferma che lo scopo della sanzione è quello di impedire la reiterazione delle violazioni e dunque la sanzione mira a punire l'autore della condotta illecita.
36. L'acquisizione dei terreni lottizzati è volta ad evitare l'ulteriore compimento di attività edificatorie illecite: ha una valenza quindi principalmente preventiva, come osserva la stessa sentenza *Varvara*.
37. Ad ogni modo, se anche si affermasse che la confisca di terreni lottizzati abusivamente abbia una valenza punitiva e afflittiva, deve ribadirsi che questa valenza afflittiva può rinvenirsi anche in una sanzione amministrativa. In definitiva la portata preventiva e repressiva della misura, affermata nel passaggio immediatamente successivo della sentenza *Sud Fondi*, è propria sia delle sanzioni penali che di quelle amministrative.

38. Si ritiene, dunque, che il sistema italiano della confisca urbanistica debba essere considerato conforme alla Convenzione, in applicazione dei principi peraltro già affermati nel caso *Saliba c. Malta*.
39. Una pronuncia della Grande Camera si rende in ogni caso necessaria per chiarire e rendere più coerente l'orientamento della Corte sulle confische adottate senza provvedimento formale di condanna.
- b) *La necessità di una decisione di condanna per imporre la confisca urbanistica e il proscioglimento per prescrizione nell'ordinamento italiano.*
40. La sentenza nel caso Varvara appare ad avviso del Governo italiano contraddittoria anche nella parte in cui – dopo aver ritenuto che la confisca urbanistica abbia natura penale ai sensi dell'art. 7 della Convenzione – richiede per la sua legittima applicazione una pronuncia di condanna del giudice penale per il reato di lottizzazione abusiva.
41. Nel sistema italiano, di recente adeguatosi in via giurisprudenziale a quanto indicato nella sentenza della *Sud Fondi c. Italia*, la confisca urbanistica delle aree lottizzate presuppone l'accertamento da parte del giudice penale del reato di lottizzazione abusiva, anche sotto il profilo dell'elemento soggettivo del reato. E' utile, altresì, sottoporre all'attenzione la circostanza che al reato di lottizzazione abusiva corrisponde l'assenza del provvedimento amministrativo di concessione ovvero il difetto in esso dei presupposti prescritti dalla legge ai fini della sua validità e legittimità. Tra il reato e l'atto amministrativo vi è un'intima connessione inscindibile e, se è pienamente legittimo il secondo, il primo non può sussistere. L'origine della sanzione penale riposa su un difetto grave, se non sull'assenza totale, del procedimento amministrativo prescritto dalla legge e quindi sull'atto finale di quest'ultima.
42. In presenza di un provvedimento concessorio legittimo, non è configurabile alcun reato ed, anzi, esso può venir meno in caso di sanatoria amministrative dei difetti del provvedimento. Questo non vuol dire che, necessariamente, il giudice debba condannare l'imputato per detto reato, potendo anche ipotizzarsi la confisca nei casi di accertamento del reato e di proscioglimento dell'imputato per altri motivi non riferiti al merito (morte del reo, amnistia, prescrizione del reato).
43. Per maggiore chiarezza, il Governo italiano ritiene di accennare brevemente all'istituto della prescrizione del reato nel sistema italiano.
44. La prescrizione è una causa di estinzione del reato connessa al semplice decorso del tempo - nella misura stabilita dalla legge con riferimento alla gravità dello stesso reato - che opera fino a quando non intervenga una sentenza irrevocabile di condanna.

45. La *ratio* di detto istituto viene ravvisata nell'affievolimento dell'interesse dello Stato a punire l'autore di un reato allorché sia trascorso dalla perpetrazione di quest'ultimo un certo lasso di tempo.
46. Ora, proprio la natura di sanzione amministrativa e non già penale della confisca urbanistica, come innanzi ampiamente illustrato, rende ragione del fatto che la stessa possa essere irrogata anche in caso di intervenuta estinzione del reato. Va inoltre considerato che la sanzione amministrativa della confisca, anche se disposta con sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione, postula nel sistema italiano un accertamento sull'addebitabilità dell'illecito urbanistico al soggetto nei cui confronti essa è applicata, e ciò conformemente alla giurisprudenza della Corte europea stabilita nel caso *Sud Fondi*, come meglio chiarito in seguito.
47. La Corte di Cassazione, proprio uniformandosi ai principi dettati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo con la sentenza *Sud Fondi*, ha enunciato l'ormai consolidato principio di diritto secondo il quale *"per disporre la confisca prevista dall'art. 44, 2° comma del T.U. n. 380/01 (precedentemente dall'art. 19 della legge n. 47/85), il soggetto proprietario della res non deve essere necessariamente condannato, in quanto detta sanzione ben può essere disposta allorquando sia stata comunque accertata la sussistenza del reato di lottizzazione abusiva in tutti i suoi elementi (soggettivo ed oggettivo) anche se per una causa diversa, quale è, ad esempio, l'intervenuto decorso della prescrizione, non si pervenga alla condanna del suo autore ed alla inflizione della pena"* (Cassazione, sezione III, 20.5.2009, n. 21188).
48. La stessa Corte Costituzionale, con le sentenze n. 85/2008 e n. 239/2009 ha affermato che tra le sentenze di proscioglimento ve ne sono alcune che *"pur non applicando una pena, comportano in diverse forme e gradazioni, un sostanziale riconoscimento della responsabilità dell'imputato, o comunque l'attribuzione del fatto all'imputato medesimo"*, citando espressamente tra queste il proscioglimento per prescrizione del reato.
49. Nel caso *Varvara*, l'accertamento del reato è avvenuto all'esito di un giudizio estremamente complesso, che ha visto pronunciarsi per ben tre volte la Corte di Cassazione. Non è stata espressa, pertanto, alcuna valutazione sommaria sulla responsabilità dell'imputato (non è stata emessa alcuna sentenza ex art. 129 c.p.p.), ma è stato svolto un accertamento pieno del reato nel contraddittorio e nell'assoluto rispetto delle garanzie difensive. In proposito, è opportuno rilevare come l'articolo anzi citato impone al giudice al secondo comma l'obbligo di verificare se *"dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato."* In caso si verifichi una delle fattispecie predette, il giudice deve pronunciare sentenza assolutoria con formula piena o di non luogo a procedere con la formula prescritta e non decisione di proscioglimento per avvenuta estinzione del reato a causa del decorso del termine di prescrizione. Nel caso in questione, i giudici di merito hanno accertato la responsabilità del ricorrente, emettendo sentenza di condanna, e la stessa Corte di Cassazione ha ritenuto di dover dar luogo al proscioglimento per prescrizione, non avendo rilevato alcun elemento in grado di condurre ad una assoluzione piena ma anzi confermando l'accertamento della responsabilità affermato nei gradi precedenti del giudizio.

50. Non vi è stata, come ha rilevato la Corte, una condanna formale, ma questo soltanto perché le peculiarità del sistema italiano consentono il decorso della prescrizione durante lo svolgimento del giudizio.
51. I principi indicati nella sentenza *Sud Fondi* appaiono quindi pienamente rispettati, perché è stato chiaramente accertato – nel contraddittorio e dopo tre gradi di giudizio – *“un legame di natura intellettuale (coscienza e volontà) che permetta di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta dell’autore materiale del reato”*(§116 della sentenza *Sud Fondi*).
52. Va rilevato poi che **funzione specifica della misura in parola è, infatti, come si è già osservato, quella di garanzia dell’ordinato assetto del territorio.**
53. Con riguardo, invero, alla funzione di preservazione del medesimo, non può mai porsi un problema di tardiva e pertanto inutile reazione, costituendo l’adeguata gestione del territorio un valore fondamentale e irrinunciabile di ogni società organizzata.
54. **In proposito, il Governo ritiene utile, inoltre, sottoporre all’attenzione della Corte la specificità ambientale del territorio italiano. Il notevole sviluppo delle coste, l’orografia con la presenza di rilievi montuosi sparsi su tutto il territorio nonché, a differenza di altri Paesi, il rilevante disboscamento verificatosi a fini di sfruttamento agricolo ed abitativo e l’assenza di grandi pianure hanno imposto l’adozione di una legislazione fortemente vincolistica. Le ragioni di tale indirizzo muovono dalla necessità di preservare, al fine di mantenere un equilibrio ecologico, le zone boschive, tutelando dalla speculazione edilizia in particolare.**
55. **Nella fattispecie in esame, la foresta Mercadante, limitrofa al terreno oggetto della lottizzazione in questione, è stata oggetto di vincoli ambientali e, segnatamente, paesaggistici fin dal 1939. Essi si sono ulteriormente accentuati anche successivamente all’emissione della concessione originaria ottenuta dal Varvara.**
56. **La misura della confisca mira a garantire l’ambiente, tutelando il territorio da vere e proprie offese alla sua complessiva integrità. Va, in ultimo, considerato come attorno al bene direttamente tutelato si trovi una consistente “area di rispetto”, indispensabile a creare una soluzione di continuità con terreni sottoposti ad altro regime e sfruttati sotto il profilo agricolo o edificatorio.**
57. **Ciò avviene, per legge, per le oasi e le riserve naturali, con una gradualità di utilizzo delle aree inversamente proporzionale alla vicinanza con la zona tutelata.**
58. Si ritiene, pertanto, che con la decisione Varvara la Corte abbia nella sostanza disatteso i principi da essa stessa fissati nel caso *Sud Fondi*, e recepiti dai giudici italiani.
59. Sulla scorta di tali considerazioni, appare quanto mai opportuna una pronuncia della Grande Camera sulla questione.

Sull'art. 1 del Protocollo n. 1.

60. La sentenza Varvara non motiva sulla violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 e la ritiene sussistere stante il suo stretto collegamento con la violazione dell'art. 7 sotto il profilo dell'ingerenza ingiustificata nel godimento dei beni attraverso una sanzione arbitraria.
61. La Corte non si è soffermata ad esaminare la proporzionalità della misura, così come previsto dalla Convenzione, avendo ritenuto assorbente l'assenza di base legale della sanzione che ha limitato il diritto di proprietà del ricorrente.
62. Ma una volta considerata la confisca urbanistica legittima e conforme ai principi della Convenzione, sulla scorta di quanto esposto in precedenza, occorre soffermarsi sulla compatibilità di tale strumento con la tutela disposta dall'art. 1 del Protocollo n. 1.
63. La norma richiede che l'ingerenza dello Stato nel godimento dei beni degli individui sia legittima e persegua un interesse generale. Il principio di proporzionalità assicura il mantenimento del giusto equilibrio tra l'interesse generale perseguito e la libertà individuale.
64. Nel caso qui in esame, il Giudice dissenziente – unico a pronunciarsi sul punto - ha ritenuto che non sia stata rispettata la proporzionalità della misura, poiché la confisca ha interessato tutto il terreno lottizzato sebbene la parte illecitamente costruita non ne occupasse che il 10% circa
65. Osserva il giudice Pinto de Albuquerque che la confisca urbanistica colpisce in maniera automatica la totalità dei terreni, senza che il giudice possa modulare in via discrezionale il provvedimento ablativo. Conclude il giudice portoghese osservando che tale automaticità della confisca, che non consente al giudice di verificare se vi sia un pericolo immediato e serio per l'assetto del territorio e per la tutela ambientale, rende la stessa non conforme ai principi sanciti dall'art.1 del Protocollo n. 1.
66. La posizione del Giudice Pinto de Albuquerque appare conforme a quella espressa dalla Corte nel caso Sud Fondi ove, nel constatare la violazione dell'art.1 del Protocollo 1, veniva rilevata (§ 140) la violazione del giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. Più precisamente, la Corte nel caso Sud Fondi aveva ritenuto che *“la portata della confisca (85% dei terreni non edificati), in assenza di qualsiasi indennizzo, non si giustifica rispetto allo scopo annunciato, ossia mettere i lotti interessati in una situazione di conformità rispetto alle disposizioni urbanistiche”*.
67. Il Governo italiano vuole nuovamente chiarire quali siano le finalità che si prefigge la confisca urbanistica.
68. Il legislatore italiano ha ritenuto che, indipendentemente dall'esistenza di una condanna per il reato di lottizzazione abusiva, l'intera area oggetto del piano di lottizzazione abusiva debba

essere sottoposta a confisca. La ragione risiede nel fatto che tutta l'area – non solo la parte già edificata in violazione della normativa urbanistica e/o ambientale – è interessata da un progetto considerato illegittimo o illecito secondo la disciplina dell'assetto del territorio. E' l'intera zona oggetto della lottizzazione, quindi, che costituisce un pericolo per l'ambiente o per la corretta conformazione del territorio.

69. Seguendo la logica sottesa al provvedimento di confisca, ridurne la portata e gli effetti solamente in base al fatto che il lottizzatore non ha ancora realizzato completamente il suo progetto illegittimo appare assai poco coerente e, soprattutto, porterebbe a favorire coloro che, pur avendo previsto un assetto del territorio in spregio della normativa urbanistica e ambientale, non hanno ancora avuto il tempo o il denaro per realizzare in concreto il loro piano illegittimo.
70. La limitazione al diritto di godimento dei beni del ricorrente non appare, pertanto, sproporzionata, dal momento che il progetto di lottizzazione ritenuto abusivo ha riguardato tutto il territorio confiscato e che la finalità di ripristinare lo *status quo ante* e impedire un ulteriore uso del territorio non conforme alla legislazione in materia poteva essere assicurata soltanto con tale misura.
71. In ultimo, è utile rilevare come il ricorrente non abbia esperito alcun incidente di esecuzione ex artt.666 e segg. del codice di procedura penale. Non ha richiesto, cioè, la procedura in contraddittorio attivabile in relazione all'esecuzione delle sentenze passate in giudicato. Il procedimento consente al destinatario di un provvedimento di confisca amministrativa in materia edilizia non solo di interloquire sulle modalità e sull'estensione del provvedimento, ma anche di chiederne la sospensione o la revoca.
72. In tale sede, Varvara avrebbe potuto richiedere al giudice dell'esecuzione la sospensione e/o la revoca della confisca ovvero una modifica dell'estensione del relativo provvedimento. Si avrebbe avuta una valutazione ed un sostanziale riesame della misura ablativa, anche solo sotto l'aspetto limitato del suo ambito, con riferimento di conseguenza ai profili attinenti alla proporzionalità rispetto al fatto accertato.
73. Non avendo esperito tale procedura interna prima di adire questa Corte, risulta infondata anche solo per inammissibilità il ricorso circa la violazione della Convenzione per difetto di proporzionalità della decisione rispetto al diritto tutelato.

CONCLUSIONE

74. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Governo italiano chiede che il caso *Varvara c. Italia* venga rinviato alla Grande Camera.

Roma, 27 gennaio 2014

Ufficio dell'Agente del Governo