

## [CLASSIFICAZIONE]

**NESSUNA PENA SENZA LEGGE – PROTEZIONE DELLA PROPRIETA' – PRESUNZIONE DI INNOCENZA – CONFISCA URBANISTICA – VIOLAZIONE**

## [RIFERIMENTI NORMATIVI]

**Costituzione**, artt. 24, 25 e 42;

**Convenzione EDU**, artt. 6, § 2, 7 e 1, protocollo n. 1;

**Normativa nazionale**: d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, co. 2

## [SENTENZA SEGNALATA]

**Corte e.d.u., Grande Camera, 28 giugno 2018 (nn. 1828/06, 34163/07 e 19029/11n. 55385/14) ric. G.I.E.M. S.r.l., Hotel Promotion Bureau S.r.l., R.I.T.A. Sarda S.r.l., Falgest S.r.l. ed F. Gironda**

Diritto a non essere condannati per un fatto non costituente reato - Art. 7, Convenzione e.d.u. - Persone giuridiche proprietarie dei terreni ed immobili confiscati - Mancata partecipazione al giudizio - Violazione - Persona fisica comproprietaria di terreni ed immobili confiscati - Proscioglimento per prescrizione - Accertata sussistenza in fase di merito degli elementi oggettivi e soggettivi del reato di lottizzazione abusiva - Equiparabilità a condanna - Non violazione.

Protezione della proprietà - Art. 1, Protocollo n. 1 alla Convenzione e.d.u. - Confisca delle aree e dei fabbricati oggetto di lottizzazione abusiva - Obbligatorietà della confisca prevista dall'art. 44, co. 2, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 - Confisca disposta senza garantire un adeguato contraddittorio - Natura sproporzionata della confisca - Violazione.

Diritto alla presunzione di innocenza - Art. 6, § 2 della Convenzione e.d.u. - Imputato prosciolto in primo grado dal reato di lottizzazione abusiva - Assoluzione in appello per insussistenza dell'illecito lottizzatorio - Annullamento senza rinvio disposto dalla Cassazione con confisca delle aree e immobili per accertata sussistenza dell'illecito lottizzatorio - Violazione.

**Abstract.** La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza in esame, resa a distanza di quasi tre anni dall'udienza pubblica tenutasi il 2 settembre 2015 - in cui si discuteva della legittimità delle decisioni delle autorità giudiziarie italiane di confermare le sentenze dei giudici di merito che, nel dichiarare il reato di lottizzazione abusiva estinto per prescrizione, avevano disposto la confisca dei terreni e delle aree abusivamente lottizzate in applicazione del disposto dell'art. 44, co. 2, d.p.r. n. 380 del 2001 - ha ritenuto violate tre disposizioni della Convenzione e.d.u.; in particolare: a) ha, a maggioranza (quindici voti a due), ritenuto violato

l'articolo 7 (*nulla poena sine lege*) nei confronti di tutte le società ricorrenti, mentre ha escluso sempre a maggioranza (dieci voti contro sette) che vi fosse stata una violazione dell'articolo 7 nei confronti del ricorrente Sig. Gironda; b) all'unanimità, ha ritenuto violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) nei confronti di tutti i ricorrenti; c) ha, a maggioranza (quindici voti contro due), ritenuto che non era necessario decidere se vi fosse stata una violazione dell'articolo 6 § 1 nei confronti della società G.I.E.M. S.r.l. o dell'articolo 13 nei confronti delle società G.I.E.M. S.r.l. e Falgest S.r.l.; d) ha, sempre a maggioranza (sedici voti contro uno), ritenuto violato l'articolo 6 § 2 (diritto alla presunzione di innocenza) nei confronti del signor Gironda; e) infine, ha, all'unanimità, ritenuto che la questione relativa all'applicazione dell'articolo 41 (equa soddisfazione) non fosse matura per la decisione e ne ha, dunque, rinviato per intero l'esame in un momento successivo.

Tutti i casi esaminati riguardavano la confisca di terreni come previsto dalla legislazione interna in caso di lottizzazione abusiva. I ricorrenti sostenevano che questa confisca aveva una insufficiente base giuridica.

La Corte ha osservato che tutti i ricorrenti avevano subito la confisca dei loro beni nonostante nessuno di essi avesse riportato una condanna, essendo stati tutti prosciolti per intervenuta estinzione del reato contestato per prescrizione. Secondo la giurisprudenza inaugurata nel caso *Varvara c. Italia* del 2013, la Corte e.d.u. ha ribadito che l'articolo 7 precludeva l'irrogazione di una sanzione penale ad un soggetto senza che la sua responsabilità penale personale fosse stata prima accertata e dichiarata. Laddove le autorità giudiziarie avevano accertato la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi del reato, tuttavia pervenendo ad una decisione di proscioglimento per effetto del decorso del termine di prescrizione del reato, tali decisioni ben possono essere considerate, in sostanza, equivalenti ad una "condanna" ai sensi dell'articolo 7, che in questi casi non verrebbe violato. Ciò comportava, quindi, che non vi era stata alcuna violazione dell'articolo 7 nei confronti del sig. Gironda.

Le società ricorrenti non avevano invece preso parte a nessuno dei processi. Tenuto conto del principio secondo cui una persona non può essere punita per un atto che impegna la responsabilità penale di un altro soggetto, una misura di confisca applicata, come nella fattispecie, a persone fisiche o giuridiche che non sono state parti del processo, è da ritenersi incompatibile con l'articolo 7.

La Corte e.d.u. ha, poi, ritenuto che vi fosse stata una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 nei confronti di tutti i ricorrenti a causa della natura sproporzionata delle misure di confisca disposte.

Infine, la Corte e.d.u. ha affermato che il sig. Gironda era stato dichiarato colpevole, in sostanza, dalla Corte di cassazione, a seguito di un procedimento in cui il diritto alla presunzione di innocenza non era stato rispettato. Vi era stata quindi una violazione dell'articolo 6 § 2 nei confronti del sig. Gironda.

## **1. Vicenda G.I.E.M. S.r.l.**

La società G.I.E.M. S.r.l., era proprietaria di un terreno a Bari, sulla costa di Punta Perotti, con una superficie totale di 10.365 mq adiacente a terreni che all'epoca appartenevano a un'altra società, Sud Fondi S.r.l. L'area era classificata come edificabile in relazione a due appezzamenti di terreno. Nel maggio 1992 il consiglio comunale di Bari aveva adottato il progetto di lottizzazione dell'area presentato dalla società Sud Fondi. Secondo la G.I.E.M. S.r.l., il terreno di sua proprietà era stato automaticamente incorporato in questo accordo.

Nell'ottobre 1992 l'amministrazione comunale di Bari chiese alla G.I.E.M. S.r.l. se desiderasse partecipare ad un accordo di lottizzazione dell'area in modo da poter costruire sul terreno di sua proprietà. La società aveva quindi aderito alla richiesta, ma l'autorità comunale non aveva poi dato seguito alla proposta. Nel febbraio 1995, la società Sud Fondi iniziava i lavori di costruzione.

Nel marzo 1997 il pubblico ministero aveva disposto il sequestro dell'area in relazione a tutti gli edifici interessati, motivandolo con il fatto che la località nota come Punta Perotti fosse un'area naturale protetta e che il complesso in corso di realizzazione era da ritenersi illegale.

Nel novembre 1997 la Corte di Cassazione annullò il sequestro, ordinando la restituzione di tutti gli edifici sequestrati ai rispettivi proprietari, in base al rilievo che non era vietato costruire in quell'area secondo il piano regolatore. Nel febbraio 1999 il tribunale di Bari aveva accertato che gli immobili costruiti a Punta Perotti erano da ritenersi realizzati in violazione di legge, in quanto edificati in violazione della legge n. 431/1985, che vietava il rilascio della concessione edilizia in relazione ai siti vincolati paesaggisticamente, comprese le zone costiere. Tuttavia, poiché nel caso in esame l'autorità comunale aveva rilasciato le concessioni edilizie e, tenuto conto della mancanza di coordinamento tra la legge n. 431/1985 e la legislazione regionale (che era incompleta), il tribunale ritenne che nessuna negligenza o volontà criminosa potesse essere attribuita agli imputati. Nello stesso giudizio, però, il tribunale aveva ordinato la confisca di tutte le aree lottizzate a Punta Perotti, insieme agli edifici costruiti sull'area medesima, oltre all'acquisizione gratuita dell'area, senza alcun compenso, al patrimonio comunale. Il pubblico ministero fece appello contro la sentenza del tribunale di Bari, chiedendo la condanna degli imputati. La Corte d'appello di Bari annullò la decisione del tribunale, in particolare accertando che il rilascio della concessione edilizia era legale, in assenza di qualsiasi divieto di inedificabilità a Punta Perotti, e che non vi era alcuna apparente illegittimità nella procedura di adozione e approvazione degli accordi di lottizzazione. La Corte d'appello aveva quindi prosciolto gli imputati, revocando la confisca disposta dal primo giudice nei confronti di tutti gli edifici e terreni.

Nel gennaio 2001, tuttavia, la Corte di cassazione annullò la decisione della Corte d'Appello senza rinvio. In particolare, la Cassazione riconobbe come illegittimi gli accordi intervenuti tra il comune e i privati interessati nonché le concessioni edilizie rilasciate, prosciogliendo l'imputato e ordinando la confisca di tutti gli edifici e i terreni (tali procedimenti penali sono stati oggetto del caso Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia del 20 gennaio 2009, n. 75909/01).

Il 3 maggio 2001 la società ricorrente chiede alla Corte d'Appello di Bari la restituzione del terreno di sua proprietà. La Corte d'appello accolse la richiesta, ma il pubblico ministero presentò ricorso per cassazione per violazione di legge. Nell'aprile 2009 la Corte di Cassazione annullò la decisione della Corte d'Appello, con rinvio al Tribunale di Bari. La società ricorrente depositò quindi un'istanza per la revoca dell'ordine di confisca, chiedendo la restituzione del terreno di sua proprietà. Il giudice per le indagini preliminari di Bari, decidendo quale giudice dell'esecuzione, respinse la domanda, cui seguì nuovo ricorso per cassazione della G.I.E.M. S.r.l. per violazione di legge. La Corte di cassazione ritenne che la confisca dei terreni della società ricorrente fosse conforme alla giurisprudenza consolidata secondo cui la confisca oggetto di impugnazione era una sanzione amministrativa accessoria, di natura obbligatoria, irrogata dal tribunale in considerazione del fatto che la situazione di fatto accertata fosse incompatibile con la legislazione italiana. I proprietari degli immobili che affermavano di aver agito in buona fede avrebbero però avuto diritto a chiedere un risarcimento davanti al giudice civile.

Nell'ottobre 2012 l'amministrazione comunale di Bari, in considerazione della sentenza della Corte e.d.u. nel caso Sud Fondi S.r.l. e altri, chiese al tribunale di Bari di restituire il terreno confiscato alla società ricorrente. Nel marzo 2013 il giudice dell'esecuzione revocò la disposta confisca e la società ricorrente rientrò materialmente nella proprietà dell'area nel dicembre 2013.

## **2. Vicenda Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l.**

La società R.I.T.A. Sarda S.r.l. era proprietaria di un terreno edificabile avente una superficie di circa 33 ettari a Golfo Aranci. Volendo costruire un complesso residenziale di tipo turistico-alberghiero, la società aveva presentato un piano di sviluppo dell'area alle autorità competenti. Nel marzo del 1991 la Regione Sardegna ne aveva autorizzato l'edificazione purchè si rispettasse una distanza minima di 150 metri dal mare. Il comune di Golfo Aranci aveva approvato il piano di sviluppo dell'area in via definitiva il 17 dicembre 1991. Il 22 giugno 1992, la legge regionale n. 11/1992, entrata in vigore, eliminò la possibilità di derogare al divieto di costruire vicino al mare, fissando la distanza minima a 2 chilometri per le abitazioni, una categoria che si estendeva anche ai complessi residenziali di tipo turistico-alberghiero nella vicenda in esame. In data sconosciuta, la R.I.T.A. Sarda S.r.l. aveva stipulato un contratto preliminare di vendita con la società Hotel Promotion Bureau S.r.l. relativo ad una parte del terreno oggetto dell'accordo di sviluppo e di alcuni edifici nel frattempo costruiti. Nell'ottobre 1997, la R.I.T.A. Sarda S.r.l. vendette alla società Hotel Promotion Bureau S.r.l. mq. 36.859 di terreno e 16 immobile ad uso residenziale-turistico, trasferendo anche i diritti di costruzione. Nel 1997 il pubblico ministero di Olbia aveva avviato un'indagine penale nei confronti dei rappresentanti legali delle società ricorrenti, ipotizzando una serie di reati, tra cui il reato di lottizzazione abusiva e la truffa. Nel novembre 1997 venne disposto il sequestro dal giudice che privava della proprietà sia il terreno che gli edifici sul medesimo costruiti. Con una

decisione del gennaio 2000, il tribunale di Sassari restituì il terreno e gli edifici ai legittimi proprietari. Nel marzo 2003 il tribunale di Olbia aveva assolto gli imputati nel merito da tutti i reati, ad eccezione di quello di lottizzazione abusiva, per il quale gli imputati vennero prosciolti perché il reato era estinto per prescrizione. A seguito dell'entrata in vigore della legge regionale n. 11/1992 e in considerazione della nuova distanza minima dal mare prevista per le costruzioni, il tribunale ritenne che il comune di Golfo Aranci non avrebbe mai dovuto rilasciare le concessioni edilizie, che erano quindi illegittime o, perlomeno, inefficaci. In conclusione, il tribunale ordinò la confisca dei terreni e degli edifici abusivamente lottizzati e precedentemente posti sotto sequestro, e il trasferimento della proprietà al comune di Golfo Aranci. La Corte d'Appello confermò la sentenza del Tribunale di Olbia in merito al fatto che il reato era estinto per prescrizione, ribadendo che il comune di Golfo Aranci non avrebbe dovuto rilasciare le concessioni edilizie, che erano dunque illegali e comunque inefficaci, confermando l'ordine di confisca. Gli imputati avevano quindi presentato ricorso per cassazione, ma il loro ricorso venne respinto dalla Suprema Corte.

### **3. Vicenda società Falgest S.r.l. e Gironda**

La società Falgest S.r.l. ed il signor Gironda, erano comproprietari di un appezzamento di terreno a Testa di Cane e Fiumarella di Pellaro (Reggio Calabria), avente una superficie totale di 11.870 mq. Il piano regolatore prevedeva unicamente la possibilità di costruire complessi residenziali di tipo turistico-alberghiero su quell'area. Nel settembre 1997 il comune di Reggio Calabria rilasciava una concessione edilizia. Nel 2002 il pubblico ministero aveva avviato un'inchiesta nei confronti del Gironda e altri cinque soggetti, sospettati di aver commesso numerosi reati, in particolare quello di lottizzazione abusiva. Nel gennaio 2007 il tribunale aveva assolto tutti gli imputati nel merito da tutte le accuse, ad eccezione del reato di lottizzazione abusiva, in relazione al quale veniva pronunciata una sentenza di proscioglimento per intervenuta estinzione del reato per prescrizione. Il tribunale dispose la confisca dei terreni e degli edifici e il trasferimento della proprietà dell'area al comune di Reggio di Calabria. Nell'aprile 2009 la Corte d'appello revocò la confisca dell'area, ordinandone la restituzione ai proprietari. La Corte d'appello ritenne che non vi erano prove di alcun mutamento della destinazione degli edifici costruiti, e quindi che non vi fosse alcun illecito lottizzatorio. La Corte di Cassazione annullò la sentenza della Corte d'Appello senza rinvio, constatando che il mutamento di destinazione delle costruzioni realizzate era evidente e che il reato di lottizzazione abusiva (non più perseguibile perché estinto per prescrizione, comportando la definizione della vicenda) era stato effettivamente accertato. Di conseguenza, venne disposta la confisca dell'area già ordinata in primo grado. Il complesso confiscato ai ricorrenti era in uno stato di abbandono, in quanto l'autorità comunale non aveva mantenuto in ordine le aree.

**4.** I ricorrenti, rivolgendosi alla Corte e.d.u., sostenevano che vi era stata una violazione dell'articolo 6 § 1 (diritto di accesso alla giustizia), dell'articolo 7 (*nulla poena sine lege*),

dell'art. 13 (diritto a un ricorso effettivo) e dell'art. 1 del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà), a causa della confisca delle loro proprietà. Il sig. Gironda aveva inoltre sostenuto che il diritto ad essere considerato presunto innocente era stato violato, in base all'articolo 6 § 2.

**5.** La Corte di Strasburgo, in primo luogo, ha sottolineato che, nell'interesse della corretta amministrazione della giustizia, era opportuna la riunione dei ricorsi, in quanto i fatti che vi avevano dato origine e le norme applicabili erano le stesse.

Ha osservato che i ricorsi in questione riguardavano esclusivamente la questione della compatibilità con la Convenzione della confisca non fondata su una pronuncia di condanna ma su una sentenza dichiarativa della prescrizione del reato, ai sensi dell'articolo 30, comma primo, del T.U. dell'edilizia (d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380).

#### **6. Quanto all'art. 7 della Convenzione e.d.u.**

La Corte ha ritenuto che, nel caso di specie, l'articolo 7 della Convenzione richiedesse la prevedibilità della confisca per i richiedenti e che potesse essere imposta solo in presenza dell'accertamento della responsabilità personale.

La soluzione si colloca nella cornice delineata dalla sentenza *Sud Fondi e altri c. Italia* del 20 gennaio 2009, che dopo avere qualificato la confisca prevista dall'art. 44 del T.U. dell'edilizia come pena, ai fini dell'applicazione dell'art. 7 (par. 85), si era posta sia il problema delle condizioni di accessibilità e prevedibilità della legge (par. 114) sia dell'accertamento del legame morale esistente tra l'elemento materiale del reato e la persona che ne viene considerata l'autore (par. 116).

Ha osservato che tutti i richiedenti erano stati destinatari di un provvedimento di confisca, anche se nessuno di loro era stato formalmente condannato. In conformità con le conclusioni raggiunte nel caso *Varvara c. Italia*, la Corte ha ribadito che l'articolo 7 preclude l'imposizione di una sanzione penale a un individuo senza che la sua responsabilità personale sia stata accertata e dichiarata, giacché, in caso contrario, si realizzerebbe una violazione della presunzione di innocenza.

In particolare, i ricorrenti si sono lamentati del fatto che, in assenza di una condanna formale, la confisca era illegale. Il governo aveva rilevato che, a parte il caso di *G.I.E.M. s.r.l.*, le società ricorrenti e i loro rappresentanti, tra cui il sig. Gironda, erano chiaramente stati ritenuti colpevoli di violazione delle prescrizioni urbanistiche.

La Corte ha osservato che, dal momento che le società ricorrenti non erano state perseguite, né erano parti del procedimento, non ci poteva essere stata una preventiva dichiarazione della loro responsabilità. In conseguenza, la questione se fosse intervenuta la prescritta dichiarazione richiesta di responsabilità penale sorgeva solo nei confronti del signor Gironda.

La Corte era, pertanto, chiamata a verificare se, nonostante il reato contestato al sig. Gironda si fosse estinto per prescrizione, fosse possibile aver riguardo agli elementi costitutivi di tale

illecito, al fine di accertare che, in sostanza, vi era stata una dichiarazione di responsabilità in grado di soddisfare il presupposto richiesto dall'art. 7 per l'imposizione di una sanzione.

Secondo la Corte, è necessario tenere conto, in primo luogo, dell'importanza, in una società democratica, di rafforzare il primato della legge e la fiducia pubblica nel sistema giudiziario e, in secondo luogo, dell'oggetto e delle finalità delle regole applicate dai tribunali italiani, al fine di impedire l'impunità che sarebbe derivata per effetto combinato di reati complessi e di periodi di prescrizione relativamente brevi. In tale prospettiva, si è ritenuto che potesse essere assimilato a una condanna, ai fini dell'art. 7, il fatto che i tribunali avessero individuato tutti gli elementi costitutivi del reato urbanistico, con conseguente insussistenza della violazione lamentata dal Gironda.

La Corte ha, invece, osservato che la legge italiana attribuisce alle società a responsabilità limitata una personalità giuridica distinta da quella degli amministratori o azionisti delle società. Tuttavia, secondo la legge italiana applicabile all'epoca dei fatti, le società a responsabilità limitata non potevano, in quanto tali, essere parti di procedimenti penali, nonostante la loro distinta personalità giuridica, anche se le condotte dei rispettivi legali rappresentanti erano direttamente attribuite a loro. Le società erano quindi rimaste soggetti terzi relazione a tali procedimenti.

Secondo la legge italiana, la confisca della proprietà è una sanzione imposta da un tribunale penale come una conseguenza automatica dell'accertamento della commissione di un reato urbanistico. E, tuttavia, non era stata fatta alcuna distinzione per la situazione in cui il proprietario della proprietà era una società, che non poteva legalmente commettere tale reato secondo la legge italiana.

La Corte ha confermato le argomentazioni del caso Varvara c. Italia, rilevando che la G.I.E.M. S.r.l., la HotelPromotion Bureau S.r.l., la R.I.T.A. Sarda S.r.l. e la Falgest S.r.l. non erano state parti di alcun procedimento; solo il rappresentante legale di Hotel Promotion Bureau S.r.l. e Falgest S.r.l., insieme a due azionisti in R.I.T.A. Sarda S.r.l., era stato incriminato a titolo personale.

Pertanto, le autorità interne avevano imposto una sanzione alle società ricorrenti in conseguenza delle azioni di terzi, ossia dei loro rappresentanti legali o azionisti che agiscono a titolo personale, tranne che nel caso di G.I.E.M. s.r.l.

Da tali premesse è derivata la violazione dell'art. 7, avendo riguardo al principio per cui una persona non può essere punita per un atto che coinvolge la responsabilità di un'altra.

## **7. Quanto all'art. 1 del Protocollo n. 1**

La Corte di Strasburgo ha affermato che un'interferenza con i diritti previsti da tale articolo non può ritenersi legittima in assenza di procedimenti in contraddittorio conformi al principio di parità delle armi, dovendo essere assicurata la discussione sulle importanti questioni per consentire la soluzione del caso. L'obbligatorietà della confisca prevista per il reato di lottizzazione abusiva, come previsto dalla legislazione italiana, non ha permesso ai giudici di

valutare la legittimità dello scopo perseguito da un provvedimento destinato ad incidere sui diritti di coloro che sono incisi dalla sanzione della confisca.

La Corte ha quindi ritenuto che vi fosse stata una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 nei confronti di tutti i ricorrenti a causa della natura sproporzionata delle confische.

#### **8. Quanto all'art. 6, § 2 della Convenzione e.d.u.**

La Corte di Strasburgo ha rilevato che il sig. Gironda era stato dichiarato colpevole, ma senza essere stato formalmente condannato, e questo di per sé comportava una violazione del suo diritto ad essere considerato presunto innocente. La Corte ha ribadito che la colpevolezza non poteva essere legalmente stabilita quando i procedimenti erano stati definiti da un giudice di merito prima dell'acquisizione delle prove o dello svolgimento di udienze che avrebbero permesso al giudice di valutare nel merito la questione. Il sig. Gironda era stato assolto nel merito in appello e la confisca era stata revocata dopo che la lottizzazione era stata ritenuta compatibile con lo strumento urbanistico di pianificazione dell'area e con i regolamenti edilizi. Successivamente tale decisione era stata annullata, senza rinvio, dalla Corte di cassazione, che aveva affermato che la responsabilità del ricorrente era stata dimostrata, ma che il reato non poteva essere perseguito perché estinto per prescrizione. Il sig. Gironda era stato quindi dichiarato colpevole, in sostanza, dalla Corte di cassazione - un giudice il cui compito è quello di valutare la corretta applicazione della legge e di non riesaminare i fatti - a seguito di un procedimento in cui il diritto ad essere considerato "presunto innocente" non era stato rispettato. Vi era stata quindi una violazione dell'articolo 6 § 2 nei confronti del sig. Gironda.

#### **9. Quanto alle residue violazioni dedotte ed alla "equa soddisfazione"**

Con riferimento, poi, alla dedotta violazione degli artt. 6 § 1 e 13 della Convenzione e.d.u., la Corte ha ritenuto che non fosse necessario esaminare il ricorso, ai sensi delle predette disposizioni, da parte della G.I.E.M. S.r.l. perché "coperto" dalle doglianze già esaminate ai sensi dell'articolo 7 e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

Tenuto conto delle circostanze, la Corte ha infine ritenuto necessario riservare interamente la questione della equa soddisfazione ex art. 41 ad una fase successiva, tenendo presente la possibilità di raggiungere un accordo tra lo Stato convenuto e i ricorrenti.

#### **10. In sintesi, i punti rilevanti della sentenza:**

**10.1.** In conformità con la giurisprudenza del caso *Varvara c. Italia* del 2013, la Corte e.d.u. ribadisce che l'articolo 7 esclude la possibilità di irrogare una sanzione penale nei confronti di una persona senza un accertamento ed una previa declaratoria della sua responsabilità penale, tale dovendosi intendere nella sostanza la confisca urbanistica, seppur formalmente di natura amministrativa, alla stregua dei criteri Engel.

**10.2.** In considerazione del principio della personalità della responsabilità penale, il fatto che la confisca fosse stata applicata, nello specifico, a persone (giuridiche) che non erano parti del procedimento, risultava incompatibile con l'articolo 7, muovendo dalla considerazione che le società ricorrenti non erano state sottoposte ad alcun procedimento giurisdizionale (si rileva, peraltro, che le predette società ricorrenti mai avrebbero potuto essere parti, non valendo per i reati edilizi il d. lgs. n. 231/2001; si tratta di un punto critico, probabilmente frutto di un evidente difetto di inquadramento da parte dei giudici di Strasburgo della normativa nazionale, che non contempla infatti l'estensione della responsabilità degli Enti ex D. Lgs. 231/2001 ai reati edilizi; va ricordato, infatti, che davanti alla Corte e.d.u. non vige il principio *iura novit curia*, con la conseguenza che la Corte di Strasburgo giudica sulla base della disciplina normativa per come rappresentata dalle parti e sulla scorta dell'interpretazione della norma formatasi nella giurisprudenza nazionale richiamata dalla parte interessata).

**10.3.** Nel caso in cui tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva siano sostanzialmente evincibili dagli atti, ed il procedimento si sia concluso con declaratoria di intervenuta prescrizione, tali risultanze possono essere considerate, dal punto di vista sostanziale, come una "condanna" ai sensi dell'art. 7 CEDU, che, pertanto, non risulterebbe violato, ciò che ha portato ad escludere la sussistenza di una violazione del principio di legalità con riferimento alla posizione del ricorrente persona fisica (si tratta di affermazione di rilievo, che conferma la correttezza dell'interpretazione giurisprudenziale di legittimità formatasi sul punto ed avallata dalla Corte cost., con la nota sentenza n. 49/2015; si v., ad es., da ultimo, Cass. pen., Sez. 3, n. 53692 del 29/11/2017, M., RV. 272791, secondo cui il proscioglimento per intervenuta prescrizione maturato nel corso del processo non osta, sulla base di una lettura costituzionalmente - cfr. Cort. Cost., sent. n. 49 del 2015 - 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 oggettivo e soggettivo, atteso che l'obbligo di accertamento imposto dal giudice per l'adozione del provvedimento ablativo prevale su quello generale della immediata declaratoria della causa di non punibilità ex art. 129 cod. proc. pen.).

**10.4.** Si ritiene violato l'articolo 1 del protocollo n. 1 (diritto di proprietà) nei confronti di tutti i ricorrenti a causa della natura "sproporzionata" delle misure di confisca (è il punto maggiormente critico della decisione, che rende sostanzialmente inapplicabile il disposto dell'art. 44, co. 2, TU edilizia (d.p.r. n. 380/2001), a tenore del quale *"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. Omissis"*);

**10.5.** Ancora, si è ritenuto violato l'articolo 6, paragrafo 2, per aver la Suprema Corte di Cassazione disposto la confisca nonostante la persona fisica (Girona) fosse stata prosciolta dal primo giudice con declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, atteso che l'annullamento senza rinvio della sentenza d'appello, che aveva invece assolto nel merito l'imputato escludendo l'illecito lottizzatorio, ritenendo invece sussistente l'illecito lottizzatorio, aveva comportato lo svolgimento da parte della Corte di legittimità di un giudizio di merito, a seguito di un procedimento in cui non era stato rispettato il diritto dell'imputato ad essere considerato presunto innocente.

**10.6.** Non meno importante, infine, è l'affermazione contenuta nel § 252 della sentenza, secondo cui *"the Court would emphasise that its judgments all have the same legal value. Their binding nature and interpretative authority cannot be therefore depend on the formation by which the were rendered"*.

Il significato è chiaro.

La Corte e.d.u. sottolinea che le sue decisioni hanno tutte lo stesso valore giuridico e che la loro natura vincolante e l'autorità "interpretativa" delle stesse non possono quindi dipendere dal modo in cui sono state rese.

Evidente è il riferimento alla sentenza della Corte cost. n. 49 del 2015, come del resto reso palese dalle osservazioni del giudice Pinto de Albuquerque (che ha espresso un'opinione parzialmente concorde e in parte dissenziente, allegata alla sentenza) che, nel § 96, così si esprime *"The placement of this sentence may look odd, but it has an explanation. The Court wanted to set a principle before entering into the discussion of the value of Varvara in the following paragraphs 255 to 261. The principle, regarding the "binding nature and interpretative authority" of all Court's judgments, is a direct response to Constitutional Court judgment no. 49/2015 and a message sent to all supreme and constitutional courts in Europe"*.

Il giudice portoghese in sostanza puntualizza che il collocamento sistematico dell'affermazione di cui al § 252 citato "può sembrare strano, ma ha una spiegazione"; in sostanza, come si legge nelle parole di Pinto de Albuquerque, la Corte ha voluto stabilire un principio prima di passare ad esaminare la questione del valore della sentenza Varvara nei paragrafi seguenti, da 252 a 261; il principio, relativo alla "natura vincolante e all'autorità interpretativa" di tutte le sentenze della Corte, è una "risposta diretta alla sentenza della Corte costituzionale n. 49/2015 e un messaggio inviato a tutte le Corti supreme e Costituzionali in Europa".

**10.6.1.** Come si ricorderà, la Corte cost., con la citata sentenza n. 49 del 2015, dichiarò inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di Cassazione (Sez. 3, ordinanza n. 20636 del 30/04/2014 - dep. 20/05/2014, Alessandrini e altri, Rv. 259436), tra l'altro, per l'erroneità del presupposto interpretativo secondo cui il giudice nazionale sarebbe vincolato all'osservanza di qualsivoglia sentenza della Corte di Strasburgo e non, invece, alle

sole sentenze costituenti "diritto consolidato" o delle "sentenze pilota" in senso stretto. Infatti - affermò la Corte costituzionale -, se è vero che alla Corte di Strasburgo spetta pronunciare la «parola ultima» in ordine a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, resta fermo che l'applicazione e l'interpretazione del sistema generale di norme è attribuito in prima battuta ai giudici degli Stati membri. Il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo, poggiando sull'art. 117, primo comma, Cost. deve quindi coordinarsi con l'art. 101, secondo comma, Cost. nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest'ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso. Dunque, il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente, in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza e fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro.

Affermazioni della Corte costituzionale, queste, che la Corte e.d.u., con la decisione in commento, sembra sconfessare con quanto invece chiaramente illustrato al § 252.

**11.** Tra i precedenti maggiormente significativi, citati anche dalla Corte e.d.u., si segnalano:

a) anzitutto il **caso Sud Fondi S.r.l. ed altri c. Italia del 20 gennaio 2009** (n. 75909/01). La Corte affermò per la prima volta il principio secondo cui la confisca di beni costituisce una ingerenza nel godimento del diritto al rispetto dei propri beni (nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale). L'art. 7 § 1 Cedu sancisce, in particolare, il principio di legalità dei reati e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). La legge, quindi, deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono. La Corte ha, dunque, il compito di assicurarsi che, nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha dato luogo al procedimento e alla condanna, esistesse una disposizione legale che rendeva l'atto punibile e che la pena imposta non abbia ecceduto i limiti fissati da tale disposizione. In sostanza, con tale sentenza i giudici di Strasburgo, affermata la natura sostanzialmente "penale" della confisca urbanistica, ritennero che la sua applicazione nel caso concreto fosse in contrasto con l'art. 7 Cedu, dal momento che la base legale dell'infrazione (la norma precetto che configurava il reato di lottizzazione abusiva) non rispondeva - come riconosciuto dalla stessa Corte di cassazione - ai requisiti di accessibilità e prevedibilità per il destinatario della norma, il quale pertanto non si trovava in condizioni, al momento del fatto, di prevedere che gli sarebbe stata inflitta una sanzione. Per le medesime ragioni, essi riscontrarono altresì una violazione dell'art. 1 Prot. 1 Cedu, sottolineando come l'ingerenza nel diritto di proprietà dei ricorrenti doveva ritenersi priva di una base legale conforme ai requisiti convenzionali di accessibilità e prevedibilità.

b) ne è seguita, successivamente, la sentenza **Sud Fondi e altri c. Italia del 10 maggio 2012** (n. 75909/01) che pronunciò sulla richiesta di risarcimento presentata dalle società

costruttrici Sud Fondi, Mabar e Iami per la confisca dei terreni siti in Bari presso la zona costiera di Punta Perotti e del complesso immobiliare che su di essi insisteva, riconoscendo alle imprese costruttrici, a titolo di equa riparazione ex art. 41 Cedu, 49 milioni di euro complessivi, a fronte di una richiesta da parte delle ricorrenti di 571 milioni di euro. In merito alla quantificazione del danno, la Corte sottolineò anzitutto il carattere radicalmente arbitrario della confisca dei terreni dei ricorrenti sia ai sensi dell'art. 7 che dell'art. 1 Prot. 1 Cedu; in secondo luogo, che la restituzione dei terreni ai ricorrenti ha costituito solo un risarcimento parziale a fronte della violazione da parte dello Stato italiano dei loro diritti, sottolineando che gli edifici ivi edificati sono stati nel frattempo demoliti senza che alle imprese sia stato riconosciuto alcun indennizzo; da qui l'affermazione secondo cui i costi sostenuti dalle imprese per la costruzione degli edifici devono dunque costituire una componente essenziale della *restitutio in integrum* cui i ricorrenti hanno diritto; in terzo ed ultimo luogo, infine, rilevò che non essendo stati tutti i terreni restituiti ai ricorrenti, e che in particolare quelli oggetto di due specifici piani di lottizzazione erano stati ceduti alla città di Bari, che non aveva ancora provveduto a riconsegnarli ai ricorrenti, rispetto a tali terreni, si ritenne di dover indennizzare il pregiudizio derivante dalla loro indisponibilità assoluta da parte delle società ricorrenti, calcolato a partire dal momento della confisca.

c) Infine, il **caso Varvara c. Italia del 29 ottobre 2013** (n. 17475/09), in cui la Corte ritenne che l'applicazione della confisca urbanistica nelle ipotesi di proscioglimento per estinzione del reato costituisca una violazione del principio di legalità sancito dall'art. 7 Cedu., principio ribadito nella sentenza qui commentata.