



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

GRANDE CAMERA

**CASO DI G.I.E.M. S.R.L. E ALTRI c. ITALIA**

(Applicazioni n. 1828/06 e altre 2 - vedi elenco allegato)

GIUDIZI  
(Merito)

STRASBURGO

28 Giugno 2018

*Questo giudizio è definitivo ma potrebbe essere soggetto a revisione editoriale.*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

*G.I.E.M. S.R.L. E ALTRI c. ITALIA GIUDIZIO (MERITO)*

Nel caso di G.I.E.M. S.r.l. e altri contro Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo, riunita nella Grande Camera composta da:

Luis López Guerra, *Presidente*,

Guido Raimondi,

Robert Spano,

Işıl Karakaş,

Kristina Pardalos,

Paulo Pinto de Albuquerque,

Erik Møse,

Helen Keller,

Paul Lemmens,

Faris Vehabović,

Egidijus Kūris,

Iulia Motoc,

Jon Fridrik Kjølbro,

Branko Lubarda,

Yonko Grozev,

Khanlar Hajiyev,

András Sajó, *giudici*,

and Johan Callewaert, *Vice cancelliere della Grande Camera*,

Avendo deliberato in privato il 7 settembre 2015, il 23 novembre 2016, il 5 luglio 2017 e il 1° febbraio 2018, Consegna la seguente sentenza, che è stata adottata l'ultima data indicata:

PROCEDURA

1. Il caso è stato originato da tre domande (nn. 1828/06, 34163/07 e 19029/11) contro la Repubblica italiana depositate presso la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") da quattro società italiane e un cittadino italiano: G.I.E.M. S.r.l., Hotel Promotion Bureau S.r.l. (società in amministrazione), R.I.T.A. Sarda S.r.l. (società in amministrazione), Falgest S.r.l. e Filippo Gironda ("i ricorrenti"), rispettivamente il 21 dicembre 2005, il 2 agosto 2007 e il 23 dicembre 2011.

2. I ricorrenti sono rappresentati rispettivamente dai sigg. G. Mariani e F. Rotunno, avvocati praticanti a Bari; il signor G. Lavitola, avvocato che esercita a Roma e il signor V. Manes, avvocato che esercita a Bologna; e A. A. Lana e A. Saccucci, avvocati che esercitano a Roma.

Il governo italiano ("il governo") è rappresentato dal suo agente, la sig.ra E. Spatafora, e dalla sua co-agente, la sig.ra P. Accardo.

3. I richiedenti hanno presentato i seguenti reclami:

(a) G.I.E.M. S.r.l. ha affermato che vi è stata una violazione dell'articolo 6 comma 1, dell'articolo 7 e dell'articolo 13 della Convenzione, e anche dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, a causa della confisca dei suoi

beni.

(b) Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l. ha affermato che vi è stata una violazione dell'articolo 7 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, a causa della confisca delle loro proprietà.

(c) Falgest S.r.l. e Gironda ha affermato che vi è stata una violazione degli articoli 7 e 13 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, a causa della confisca dei loro beni. Gironda ha anche sostenuto che l'articolo 6 comma 2 della Convenzione (presunzione di innocenza) è stato violato.

4. La notifica dei reclami ai sensi degli articoli sopra citati è stata data al governo, rispettivamente, il 30 marzo 2009 per la domanda n. 1828/06, il 5 giugno 2012 per la domanda n. 34163/07 e il 30 aprile 2013 per la domanda n. 19029/11. Le domande n. 34163/07 e 19029/11 sono state dichiarate irricevibili in relazione agli altri reclami presentati al riguardo.

5. Il 17 febbraio 2015 una Camera della Seconda Sezione, composta da Işıl Karakaş, Presidente, Guido Raimondi, András Sajó, Helen Keller, Paul Lemmens, Robert Spano e Jon Fríðrik Kjølbro, ha rinunciato alla giurisdizione a favore della Grande Camera, nessuna delle parti in causa ha sollevato obiezioni (articolo 30 della Convenzione e articolo 72).

6. Un'udienza pubblica ha avuto luogo presso il Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 2 settembre 2015 (articolo 59 comma 3 del Regolamento della Corte).

Si sono costituiti davanti alla Corte:

(a) per il governo: Sig.ra P. ACCARDO, Co-agente;

(b) per la società ricorrente G.I.E.M. S.r.l.: Sig. G. MARIANI, Sig. F. ROTUNNO, avvocato, Sig.ra C. MILLASEAU, consigliere;

(c) per le società ricorrenti Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l.: Sig. G. LAVITOLA, V. MANES, consigliere, Sig. F. MAZZACUVA, Sig. N. RECCHIA, Sig.ra A. SANTANGELO, consiglieri;

(d) per la società ricorrente Falgest S.r.l. e per il ricorrente Sig. Filippo Gironda: Signor A.G. LANA, A. SACCUCCI, Counsel, A. SANGIORGI, G. BORGNA, Consiglieri.

La Corte ha ascoltato gli interventi di Accardo, Mariani, Rotunno, Lavitola, Manes, Lana e Saccucci e le risposte di Accardo, Rotunno, Manes, Lana e Saccucci in risposta alle domande dei giudici.

I FATTI

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

7. Le società ricorrenti hanno la propria sede legale rispettivamente a Bari (G.I.E.M. S.r.l.), Roma (Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l.), e a Pellaro (Reggio di Calabria) (Falgest S.r.l.).

Il signor F. Gironda è nato nel dicembre 1959 e vive a Pellaro.

## **A. G.I.E.M. S.r.l.**

### *1. Lavori di costruzione sul terreno della società richiedente*

8. La società ricorrente possedeva un appezzamento di terreno a Bari sulla costa di Punta Perotti, con una

superficie totale di 10.365 mq, adiacente al terreno di proprietà a quel tempo di una società a responsabilità limitata Sud Fondi S.r.l. Il terreno è stato classificato come edificabile dal piano regolatore generale in relazione a due terreni, e per il resto è stato destinato all'uso da parte di piccole imprese secondo le specifiche della strumentazione urbanistica.

9. Nel decreto n. 1042 dell'11 maggio 1992 il consiglio comunale di Bari ha approvato un piano di lottizzazione e di frazionamento del sito (piano di lottizzazione - di seguito "piano di sviluppo del sito") presentato dalla Sud Fondi S.r.l. Il piano prevedeva la costruzione di un complesso polifunzionale comprendente abitazioni, uffici e negozi. Secondo la società richiedente, le sue terre furono automaticamente incorporate nel piano di lottizzazione dal consiglio municipale.

10. Il 27 ottobre 1992 l'amministrazione comunale di Bari ha chiesto alla società richiedente se desiderava partecipare ad un piano di lottizzazione per poter edificare sul suolo di sua proprietà. Se la risposta fosse stata negativa, l'autorità avrebbe dovuto espropriare il terreno ai sensi della legge n. 6 (1979) della Regione Puglia.

11. Il 28 ottobre 1992 la società richiedente ha informato l'autorità municipale di Bari che desiderava partecipare al piano di lottizzazione. L'autorità non ha risposto.

12. Il 19 ottobre 1995 l'amministrazione comunale di Bari ha rilasciato una concessione edilizia alla Sud Fondi S.r.l.

13. Il 14 febbraio 1996 la Sud Fondi S.r.l. ha dato inizio ai lavori di costruzione, lavori che vennero completati per la maggior parte entro il 17 marzo 1997.

## *2. Procedimento penale a carico degli amministratori di Sud Fondi S.r.l.*

14. Il 27 aprile 1996, a seguito della pubblicazione di un articolo di giornale sui lavori di costruzione eseguiti sul mare vicino a Punta Perotti, il pubblico ministero di Bari ha aperto un'indagine penale.

15. Il 17 marzo 1997, il pubblico ministero ha sottoposto a sequestro preventivo tutti gli edifici in questione. Ha anche iscritto i nomi di alcune persone nel registro degli indagati, compreso il rappresentante legale della Sud Fondi S.r.l. e i dirigenti e i capisquadra responsabili dei lavori di costruzione. Nel decreto di sequestro il pubblico ministero ha espresso l'opinione che la località nota come Punta Perotti fosse un sito naturale protetto e che la costruzione del complesso fosse quindi illecita.

16. I rappresentanti della Sud Fondi S.r.l. hanno impugnato il sequestro preventivo dinanzi alla Corte di Cassazione. In una decisione del 17 novembre 1997, tale Corte annullò la misura reale e ordinò la restituzione di tutti gli edifici ai loro proprietari, sul presupposto che le previsioni della strumentazione urbanistica non vietavano l'edificazione dell'area.

17. Con una sentenza del 10 febbraio 1999 il Tribunale di Bari ha riconosciuto l'illegittimità degli edifici costruiti a Punta Perotti in quanto realizzati in violazione della legge n. 431 dell'8 agosto 1985 ("Legge 431/1985") [cosiddetta *legge "Galasso"*, n.d.r.], che vietava la concessione di un titolo edilizio per le costruzioni ricadenti su siti di interesse naturale, comprese le aree costiere. Tuttavia, poiché nel presente

caso l'autorità locale aveva rilasciato i titoli edilizi e in considerazione della mancanza di coordinamento tra la legge n. 431/1985 e la legislazione regionale, che era incompleta, il Tribunale ha rilevato che nessuna negligenza o intento criminale poteva essere addebitato agli imputati. Tutti gli imputati sono stati quindi assolti sul presupposto della mancanza dell'elemento psicologico del reato ("*perché il fatto non costituisce reato*").

18. Nello stesso giudizio, constatando che i progetti approvati erano stati rilasciati materialmente in violazione della legge n. 47/1985 e pertanto illegittimi, il Tribunale di Bari ha ordinato, in conformità con l'articolo 19 di tale legge, la confisca di tutta l'area di Punta Perotti interessata dall'edificazione, compreso quello appartenente alla società ricorrente, insieme agli edifici su di essa edificati, e confiscò l'immobile, senza indennizzo, incorporandolo nei beni del comune di Bari.

19. Con ordinanza del 30 giugno 1999, il Ministro del patrimonio culturale (Ministero dei beni culturali) ha vietato qualsiasi edificio nella zona costiera nei pressi della città di Bari, anche a Punta Perotti, sul presupposto che si trattava di un sito di notevole interesse naturalistico. Tale provvedimento è stato dichiarato nullo dal Tribunale amministrativo regionale l'anno successivo.

20. Il pubblico ministero ha impugnato la sentenza del Tribunale di Bari, chiedendo la condanna degli imputati.

21. Con una sentenza del 5 giugno 2000 la Corte d'Appello di Bari ha annullato la decisione del Tribunale. Ha accertato che il rilascio della concessione edilizia era stata regolare, in assenza di qualsiasi divieto di costruzione a Punta Perotti, e che non vi era alcuna apparenza di illegittimità nella procedura di adozione e approvazione del piano di lottizzazione.

22. La Corte d'Appello ha quindi assolto gli imputati con la motivazione che non era stato rilevato alcun elemento materiale di un reato ("*perché il fatto non sussiste*") e ha revocato il provvedimento di confisca nei confronti di tutti gli edifici e terreni. Il 27 ottobre 2000 il pubblico ministero ha presentato ricorso per Cassazione.

23. Nella sentenza del 29 gennaio 2001 la Corte di Cassazione ha annullato la decisione della Corte d'Appello senza rinvio. Ha riconosciuto l'illegalità materiale del piano di lottizzazione sul presupposto che l'area in questione era assoggettata a un divieto assoluto di edificazione ed vincolo paesaggistico, entrambi previsti dalla legge. In tale contesto, la Corte ha osservato che all'epoca in cui il piano di lottizzazione era stato adottato (20 marzo 1990), la legge regionale n. 30/1990 sulla protezione del paesaggio non era ancora entrata in vigore. Di conseguenza, le disposizioni applicabili nel caso di specie erano quelle della legge regionale n. 56 del 1980 (sull'uso e lo sviluppo del territorio) e della legge nazionale n. 431/1985 (sulla protezione del paesaggio).

24. La Corte di Cassazione ha osservato che la legge n. 56/1980 aveva, infatti, imposto nella articolo 51 (F) un divieto di costruzione, non derogabile, poiché il piano di lottizzazione riguardava aree che non erano situate entro i limiti del centro edificato [nell'ambito delle zone A e B come classificate dal d.l. 2 aprile 1968, n. 1444, n.d.r.]. La corte ha aggiunto che, al momento dell'adozione del piano di lottizzazione, l'area in questione era ricompresa in un piano di attuazione (piano particolareggiato) del piano regolatore generale che posticipava l'entrata in vigore della legge regionale n. 56/1980.

25. La Corte di Cassazione ha osservato che nel marzo 1990 (vedere paragrafo 23 sopra), al momento dell'approvazione del progetto, non era in vigore alcun piano di attuazione (piano particolareggiato). In tale contesto, la Corte ha fatto riferimento alla sua giurisprudenza secondo cui il piano particolareggiato doveva essere in vigore al momento dell'approvazione del progetto per la realizzazione dell'intervento edilizio (Corte di Cassazione, Sezione 3, 21 gennaio 1997, Volpe, 9 giugno 1997, Varvara, 24 marzo 1998, Lucifero). La motivazione era ravvisabile nella circostanza - sempre secondo la giurisprudenza - che una volta decaduto il piano particolareggiato, il divieto di edificazione - che era stato soppresso dallo stesso piano - aveva riacquisito vigenza. Di conseguenza, l'area in questione era assoggettata a vincolo d'inedificabilità al momento dell'approvazione del progetto per l'attuazione dell'intervento edilizio.

26. La Corte di Cassazione ha inoltre fatto riferimento all'esistenza di vincolo imposto a tutela del paesaggio ai sensi della articolo 1 della legge nazionale n. 431/1985. Nel presente caso, le autorità competenti non avevano rilasciato una autorizzazione che attestasse la conformità dell'intervento alle norme di protezione del paesaggio (ovvero, il nulla osta, rilasciato dalle autorità nazionali che attestassero tale conformità - ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 1942 - né l'autorità regionale aveva previamente approvato l'intervento ai sensi degli articoli 21 e 27 della legge n. 1150/1942, né era stata conseguita l'approvazione da parte del Comitato di pianificazione regionale ai sensi degli articoli 21 e 27 della legge regionale 56/1980).

27. Infine, la Corte di Cassazione ha rilevato che la superficie coinvolta dall'intervento edilizio era di 41.885 mq, mentre, secondo le specifiche del piano regolatore generale della città di Bari, il lotto minimo era di 50.000 mq.

28. Alla luce di tali considerazioni, la Corte di Cassazione ha quindi constatato che i progetti approvati e i titoli abilitativi rilasciati erano illeciti. Ha assolto gli imputati sul presupposto che non era stato possibile provare che essi avessero commesso il reato loro ascritto negligenemente o intenzionalmente e di aver commesso un "*errore inevitabile e scusabile*" nell'interpretazione della legislazione regionale, che era "oscura e mal formulata", interferendo per altro con la legge nazionale. La Corte di Cassazione ha anche tenuto conto della condotta delle autorità amministrative, e in particolare dei seguenti fatti: per ottenere i permessi di costruzione, gli imputati erano stati rassicurati dal direttore dell'ufficio municipale competente; le misure di protezione dell'area alle quali il progetto di costruzione era difforme non risultavano dalla pianificazione urbanistica; e l'autorità nazionale competente non era intervenuta. Infine, la Corte di Cassazione ha rilevato che, in assenza di indagini sulla condotta degli organi pubblici, non era possibile speculare su tale aspetto.

29. Nella stessa sentenza la Corte di Cassazione ha ordinato la confisca di tutti gli edifici e terreni, sul presupposto che, in conformità con la sua giurisprudenza, l'applicazione della articolo 19 della legge n. 47 del 1985 era obbligatoria in caso di lottizzazione edilizia, anche se gli imputati proprietari non erano stati condannati.

30. La sentenza è stata depositata presso la cancelleria del Corte di Cassazione il 26 marzo 2001.

31. Nel frattempo, il 1° febbraio 2001 la società ricorrente aveva chiesto nuovamente all'autorità municipale di Bari il rilascio di un titolo edilizio per l'edificazione dell'area.

32. Il 15 febbraio 2001 l'amministrazione comunale di Bari ha informato la società richiedente che, a

seguito della sentenza della Corte di Cassazione del 29 gennaio 2001, la proprietà del terreno di Punta Perotti, compresa quella della società richiedente, era stata trasferita (confiscata) al (a favore del) Comune.

33. I procedimenti penali sopra descritti hanno dato adito ad un altro ricorso alla Corte (vedere Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia, n. 75909/01, 20 gennaio 2009).

### *3. Azioni intraprese dalla società richiedente per la restituzione dei terreni*

34. Il 3 maggio 2001 la società richiedente ha chiesto alla Corte d'Appello di Bari la restituzione dei beni confiscati. Ha evidenziato che, in linea con la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la confisca di beni appartenenti a terzi in relazione a un procedimento penale poteva essere ordinata solo nella misura in cui quest'ultima aveva partecipato alla commissione del reato, in termini di elementi materiali o di elemento psicologico.

35. Con una decisione del 27 luglio 2001 la Corte d'Appello ha accolto il ricorso proposto dalla società.

36. Il pubblico ministero ha presentato ricorso per questioni di diritto.

37. Con sentenza del 9 aprile 2002, la Corte di Cassazione ha annullato la decisione della Corte d'appello di Bari e ha rinviato la causa al Tribunale di Bari.

38. La società ricorrente ha depositato una richiesta interlocutoria per la revisione dell'ordine di esecuzione, chiedendo la restituzione degli immobili.

39. Nella decisione depositata nella cancelleria della Corte il 18 marzo 2004, il giudice per le indagini preliminari di Bari (G.I.P.) ha rigettato la richiesta della società ricorrente. In primo luogo ha osservato che i reclami della società non riguardavano né l'esistenza né la liceità formale della misura impugnata, che era una sanzione amministrativa obbligatoria che il Tribunale penale era autorizzato a imporre anche nei confronti della proprietà di terzi che non avevano preso parte alla commissione del reato di lottizzazione abusiva. Il giudice ha rilevato che l'imperativo pubblico di proteggere il territorio doveva prevalere sugli interessi individuali.

40. La società ricorrente ha presentato ricorso per questioni di diritto. Ha sottolineato che nessuna opera era stata effettivamente eseguita, che l'area non era stata oggetto di alcun titolo edilizio. Per la sua stessa natura, ha sostenuto, che un provvedimento di confisca avrebbe potuto colpire esclusivamente le aree sulle quali fosse stata realizzata una costruzione illecita.

41. Con sentenza del 22 giugno 2005, depositata presso la cancelleria il 18 gennaio 2006, la Corte di Cassazione, constatando che il giudice istruttore di Bari aveva affrontato tutti i punti controversi dando ragioni logiche e corrette, ha respinto il ricorso della società richiedente su questioni di legittimità. La Corte ha osservato che la confisca del terreno della società era stata conforme alla giurisprudenza costante secondo cui la misura prevista nell'articolo 19 della legge n. 47 del 1985 era una sanzione amministrativa obbligatoria imposta dal Tribunale penale sulla base dell'incompatibilità della situazione in questione con la legislazione riguardante la lottizzazione abusiva, anche laddove gli imputati erano stati prosciolti. I proprietari di immobili che non erano parte del procedimento penale e che affermavano di aver agito in

buona fede avrebbero avuto diritto a chiedere un risarcimento al Tribunale Civile.

#### *4. Sviluppi recenti*

42. Secondo le informazioni fornite dalle parti, nell'ottobre 2012 l'amministrazione comunale di Bari, tenuto conto dei principi esposti e delle violazioni riscontrate dalla Corte nella vicenda Sud Fondi S.r.l. e Altri giudizi (decisione di merito e risarcimento n. 75909/01, 10 maggio 2012), ha chiesto al Tribunale di Bari di restituire il terreno confiscato alla società ricorrente. In una decisione del 12 marzo 2013 il giudice istruttorio di quel Tribunale ha revocato la misura di confisca e ordinato la restituzione del terreno in considerazione del fatto che, in primo luogo, la Corte aveva riscontrato una violazione dell'articolo 7 della Convenzione nella sentenza Sud Fondi S.r.l. e Altri e che, in secondo luogo, la società doveva essere considerata terza in buona fede perché nessuno dei suoi amministratori era stato ritenuto responsabile per il reato di lottizzazione abusiva. La decisione del giudice è stata trascritta nei pubblici registri il 14 giugno 2013 e la società richiedente è stata quindi in grado di recuperare i suoi beni il 2 dicembre 2013.

43. Il 7 aprile 2005 la società richiedente si è rivolta al Tribunale di Bari, chiedendo il risarcimento per il danno che aveva subito a seguito del comportamento tenuto dall'amministrazione comunale di Bari con conseguenze sul patrimonio della società. Ha contestato all'amministrazione municipale di: (1) non aver adottato un'alternativa al piano di utilizzo del suolo [di non aver ripianificato l'area, n.d.r.]; (2) non aver resa palese l'esistenza dei vincoli che avrebbero impedito l'utilizzo delle aree interessate dal piano di lottizzazione in questione; e (3) l'approvazione delle procedure del piano di lottizzazione che erano apparentemente state lecite ma che avevano portato alla confisca del terreno e avevano causato una significativa perdita economica.

Secondo le informazioni fornite dalle parti, il procedimento era ancora pendente, poiché la relazione dell'esperto incaricato di valutare il danno, stimato a 52 milioni di euro dalla società richiedente, non era ancora stata depositata.

### **B. Hotel Promotion Bureau S.r.l. and R.I.T.A. Sarda S.r.l.**

#### *1 Le previsioni urbanistiche*

44. La società ricorrente R.I.T.A. Sarda S.r.l. era proprietaria del terreno edificabile della estensione di 33 ettari a Golfo Aranci.

45. Nell'ambito del piano regolatore comunale di Golfo Aranci, approvato il 21 dicembre 1981, il terreno in questione è stato ricompreso nella zona F - classificata come *zona turistica* -, edificabile nei limiti di un determinato volume. È stato possibile incrementare tale limite volumetrico per l'edificazione di edifici tipo-hotel o hotel.

46. Desideroso di costruire un complesso residenziale di tipo alberghiero per turisti con un numero di unità ricettive (produttiva alberghiera), R.I.T.A. Sarda S.r.l. ha presentato un piano di lottizzazione alle autorità competenti.

47. Il 27 marzo 1991, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale n. 45 del 1989, la Regione Sardegna ha emesso il nulla osta per la costruzione a una distanza minima di 150 metri dal mare, a condizione che, una

volta eretti, gli edifici sarebbero effettivamente stati utilizzati quali alloggi turistici. Tale obbligo avrebbe dovuto essere trascritto nei pubblici registri.

48. Il 29 novembre 1991 la Regione Sardegna ha rilasciato a R.I.T.A. Sarda S.r.l. l'autorizzazione ai fini del vincolo paesaggistico, ai sensi della legge n. 431/1985 e dell'articolo 7 della legge n. 1497/1939 (ved. paragrafi 93-96 di seguito).

49. Il comune di Golfo Aranci ha definitivamente approvato il piano di lottizzazione il 17 dicembre 1991.

50. Il 22 aprile 1992, con riserva dell'approvazione regionale, il consiglio comunale di Golfo Aranci ha autorizzato il sindaco a rilasciare una concessione in deroga che avrebbe consentito la realizzazione di una volumetria maggiore di quella prevista dal piano regolatore comunale, al fine di realizzare una struttura di tipo alberghiero (opere alberghiere ricettive). Il fascicolo mostra che il piano di lottizzazione del sito riguardava un'area di 330.026 mq.

51. Il 17 luglio 1992 la Regione Sardegna ha provveduto all'approvazione definitiva del piano.

52. Nel frattempo, il 22 giugno 1992, è entrata in vigore la legge regionale n. 11/1992. Essa ha cancellato la possibilità di derogare dal divieto di costruire in prossimità del mare e ne ha fissato la distanza minima in 2 chilometri per le abitazioni ed in 500 metri per gli hotel. Gli edifici destinati ad un uso di tipo alberghiero, come i *complessi residenziali di tipo alberghiero per turisti* di cui alla presente causa, avrebbero dovuto essere edificati alla stessa distanza dal mare delle abitazioni. Secondo la stessa legge, la distanza minima di 2 chilometri doveva essere mantenuta, tranne nei casi in cui, prima del 17 novembre 1989, fosse già stato approvato un piano di lottizzazione ed i relativi lavori fossero già iniziati.

53. Il 17 luglio 1992 la Regione Sardegna ha autorizzato il sindaco al rilascio della concessione edilizia a favore della R.I.T.A. Sarda S.r.l. in deroga alle disposizioni del piano regolatore comunale.

54. Il 13 agosto 1992 il sindaco di Golfo Aranci e R.I.T.A. Sarda S.r.l. hanno stipulato una convenzione per lo sviluppo delle aree. Ai sensi dell'articolo 10 della stessa, gli edifici costruiti sul sito avrebbero continuato ad essere utilizzati a fini turistico-alberghieri e non avrebbero potuto essere venduti in unità separate per un periodo di venti anni. La convenzione ha attestato che il piano di lottizzazione era conforme all'articolo 13 della legge regionale n. 45/1989 ed agli altri regolamenti di pianificazione; ha certificato che la società richiedente aveva pagato a titolo di deposito cauzionale un importo equivalente al costo totale delle opere di urbanizzazione e dei servizi. Le opere avrebbero dovuto essere eseguite dalla società richiedente, che avrebbe anche dovuto assegnare il 30% del terreno gratuitamente al comune per le infrastrutture primarie (urbanizzazione primarie).

55. Il 31 agosto 1992 il comune di Golfo Aranci ha rilasciato un'autorizzazione per la realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria. Il 23 novembre 1992 il comune ha rilasciato la concessione edilizia per la realizzazione degli edifici.

56. Il 19 febbraio 1993, in seguito all'entrata in vigore il 22 giugno 1992 (v. Punto 52 *supra*) della legge regionale n. 11/1992, che ha modificato la legge regionale n. 45/1989, l'autorità regionale ha revocato alcune autorizzazioni che erano state rilasciate sulla scorta della precedente legislazione. Non quelle

rilasciate a favore della società richiedente.

57. I lavori sono iniziati nel 1993. Nel 1997 erano state costruite ottantotto unità abitative, meno di un terzo del numero totale. Alcune di esse erano stati venduti a privati, con la clausola secondo cui la proprietà avrebbe dovuto restare vincolata, per un certo numero di anni, per uso turistico-alberghiero.

58. Il 28 gennaio 1995 R.I.T.A. Sarda S.r.l., che era alla ricerca di nuovi partner per ottimizzare il progetto e condividere i rischi, ha chiesto all'autorità comunale se la vendita degli edifici a terzi fosse compatibile con il piano di lottizzazione. Il 14 febbraio 1995 l'autorità municipale ha dichiarato che la convenzione era stata redatta abbastanza chiaramente; quindi non vi era bisogno di chiarimenti. Ha espresso parere favorevole sulla possibilità di vendere gli edifici, ma non in unità singole e ha previsto che l'uso previsto delle proprietà rimanesse invariato.

59. L'11 marzo 1996 l'amministrazione comunale, nuovamente contattata dalla società ricorrente, ha confermato il parere emesso il 14 febbraio 1995.

60. In una data sconosciuta, R.I.T.A. Sarda S.r.l. ha stipulato un contratto preliminare di vendita con Hotel Promotion Bureau S.r.l. riguardante una parte del terreno oggetto del piano di lottizzazione ed alcuni edifici costruiti nel frattempo. Inoltre, il 15 gennaio 1996, Hotel Promotion Bureau S.r.l. ha stipulato un contratto (contratto di appalto) con R.I.T.A. Sarda S.r.l. in base al quale quest'ultima si è impegnata a realizzare lavori di costruzione del terreno oggetto del contratto preliminare di vendita.

61. In vista di diventare proprietaria del suolo e degli edifici, il 26 febbraio 1997 Hotel Promotion Bureau S.r.l. ha anche firmato accordi con un agente di viaggio allo scopo di affittare unità immobiliari su base settimanale.

62. Il 22 ottobre 1997, R.I.T.A. Sarda S.r.l. ha venduto a Hotel Promotion Bureau S.r.l. il terreno della estensione di 36.859 mq e gli edifici conosciuti come "C2", ovvero sedici unità per uso residenziale-turistico. Oltre agli edifici R.I.T.A. Sarda S.r.l. ha assegnato a Hotel Promotion Bureau S.r.l. i diritti di edificazione. Il prezzo dell'operazione è stato fissato in 7.200.000.000 di lire italiane (ITL), pari a 3.718.489,67 euro (EUR).

63. Nel novembre 1997, R.I.T.A. Sarda S.r.l. era proprietaria di sedici unità abitative e degli appezzamenti di terreno interessati dal piano di lottizzazione, ad eccezione della particella n. 644 e di quelli precedentemente venduti all'Hotel Promotion Bureau S.r.l., che era la proprietaria del terreno che aveva acquistato e di sedici unità.

64. Il 26 marzo 1998 l'amministrazione comunale ha approvato il trasferimento (voltura) della concessione edilizia relativa al terreno e agli edifici acquistati dall'Hotel Promotion Bureau S.r.l.

65. Il 3 aprile 2006, a seguito di una richiesta di R.I.T.A. Sarda S.r.l. per il rilascio di un certificato di destinazione urbanistica relativo alla proprietà pertinente per il periodo 1990-1997, l'autorità municipale ha dichiarato che il piano di lottizzazione assistito dalla convenzione sottoscritta con R.I.T.A. Sarda S.r.l. e le autorizzazioni concesse erano compatibili con le previsioni pianificatorie in vigore all'epoca dei fatti, e in particolare con la legge regionale n. 45/1989, e quindi ha [implicitamente, n.d.r.] ritenuto che il reato di lottizzazione abusiva non fosse stato sussistente nella fattispecie.

## *2. Il procedimento penale*

66. Nel 1997 il pubblico ministero di Olbia ha aperto un'indagine penale nei confronti del sig. M.C. e il signor L.C., i rappresentanti legali delle società ricorrenti. Sono stati sospettati di una serie di reati, tra cui quello di lottizzazione edilizia ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 47/1985 per aver costruito nelle vicinanze del mare e senza concessione edilizia, oltre che per aver mutato la destinazione d'uso prevista per gli immobili di proprietà in violazione del progetto approvato.

67. Il 20 novembre 1997 il Tribunale ha sottoposto a sequestro preventivo il terreno e gli edifici.

68. Con una decisione del 17 gennaio 2000, la Corte di Appello di Sassari ha restituito il terreno e gli edifici ai legittimi proprietari.

69. Con sentenza del 31 marzo 2003 il Tribunale di Olbia ha assolto M.C. e L.C. nel merito per tutti i reati, ad eccezione di quello di lottizzazione abusiva, il cui procedimento è stato dichiarato prescritto.

70. In esecuzione all'entrata in vigore della legge regionale n. 11 del 1992 (vedere paragrafo 52 sopra) e della nuova distanza minima dal mare ivi introdotta, la Corte di Appello ha ritenuto che il comune di Golfo Aranci non avrebbe potuto rilasciare le concessioni edilizie e che le autorizzazioni precedentemente rilasciate non potevano legittimare la situazione. I titoli abilitativi erano stati quindi rilasciati in violazione della legge o, almeno, erano inefficaci. Benché erette in conformità con le autorizzazioni rilasciate dall'autorità municipale, le costruzioni erano quindi incompatibili con le disposizioni statutarie e la loro esistenza integrava l'ipotesi della lottizzazione abusiva. Inoltre, la vendita delle unità abitative a privati ha messo in dubbio la continuazione del loro uso per scopi turistico-alberghieri e questo mutamento di destinazione ha posto le opere in ulteriore violazione della legge. In conclusione, la Corte di Appello ha disposto la confisca dei beni precedentemente sottoposti a sequestro preventivo a favore del comune di Golfo Aranci ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 47/1985.

71. Per quanto riguarda, in particolare, l'accusa di frode, la corte ha ritenuto che il reato non fosse stato commesso perché non vi era stata alcuna perdita finanziaria per il comune, poiché il costo delle opere infrastrutturali era rimasto invariato anche in seguito al mutamento d'uso. Inoltre, l'elemento psicologico, vale a dire l'esistenza dell'intenzione di frodare il comune, non era stato provato in considerazione del fatto che la vendita era stata effettuata a causa delle difficoltà finanziarie di R.I.T.A. Sarda S.r.l. Inoltre, la corte ha sottolineato che l'autorità municipale aveva emesso alla società un parere favorevole per quanto riguarda la vendita degli edifici.

72. Con sentenza dell'11 ottobre 2004, la Corte di Appello di Cagliari ha confermato la sentenza del Tribunale di Olbia (non doversi procedere) in relazione al reato, che era prescritto, ribadendo che il comune di Golfo Aranci non avrebbe dovuto rilasciare i titoli edilizi, che erano illeciti e comunque inefficaci. Le costruzioni erette erano di fatto incompatibili con la legislazione regionale che le proibiva. Inoltre, tra marzo 1995 e novembre 1997 la maggior parte delle unità abitative era stata venduta, modificando così la destinazione d'uso. Per quanto riguarda l'accusa di frode, la Corte d'Appello ha confermato l'assoluzione dei rappresentanti legali delle società ricorrenti sulla base delle stesse considerazioni, su questo punto, di quelle del tribunale. Ha confermato l'ordine di confisca.

73. Il Signor M.C. e il signor L.C. hanno impugnato la sentenza per questioni di diritto, ma il loro ricorso è stato respinto dalla Corte di Cassazione con sentenza del 15 febbraio 2007.

### *3. Sviluppi recenti*

74. Secondo le informazioni fornite dal Governo, il 29 luglio 2015 i singoli acquirenti della proprietà confiscata ne hanno mantenuto il pieno possesso. Poco prima, il 21 maggio 2015, una delibera del comune di Golfo Aranci aveva riconosciuto il concreto interesse della comunità al mantenimento della proprietà del complesso confiscato, riferendosi in particolare alla possibilità di utilizzare gli alloggi per far fronte a situazioni d'urgenza nell'eventualità che le autorità locali avessero deciso di assegnare l'uso in locazione delle unità immobiliari, direttamente o indirettamente, a favore di persone a basso reddito.

## **C. Falgest S.r.l. e il signor Gironda**

### *1. Previsioni urbanistiche*

75. La società Falgest S.r.l. e Filippo Gironda sono stati i comproprietari, ciascuno con un interesse del 50%, di un appezzamento di terra a Testa di Cane e Fiumarella di Pellaro (Reggio di Calabria) con una superficie totale di 11.870 mq. Le previsioni urbanistiche prevedevano unicamente la possibilità di costruire complessi residenziali di tipo alberghiero per i turisti su quell'appezzamento di terreno.

76. Il 12 ottobre 1994 i richiedenti hanno chiesto il rilascio di una concessione edilizia per erigere un complesso residenziale turistico costituito da quarantadue case e impianti sportivi.

77. Il 15 settembre 1997 il comune di Reggio di Calabria ha rilasciato il titolo abilitativo.

78. Dopo la verifica da parte del comune, sono state notate alcune varianti rispetto al progetto approvato. Il comune ha ordinato la sospensione dei lavori il 26 gennaio 1998.

79. Il 29 gennaio 1998 i richiedenti hanno presentato una variante in corso d'opera al progetto approvato, che prevedeva meno case (quaranta invece di quarantadue) e restringeva l'area interessata dalla edificazione. Questo progetto modificato ha cercato di regolarizzare le opere già eseguite, ai sensi della legge n. 47/1985.

80. Il 10 febbraio 1998 il sindaco di Reggio di Calabria ha annullato l'ordinanza di sospensione dei lavori in quanto le discrepanze relative al progetto iniziale di costruzione potevano essere regolarizzate mediante la variante in corso d'opera presentata ai sensi dell'articolo 15 della Legge n. 47/1985.

81. Il 1° ottobre 1998 l'ufficio tecnico del comune di Reggio di Calabria ha accertato che i lavori erano conformi al progetto di variante in corso d'opera. I lavori sono proseguiti.

### *2. Procedimento penale*

82. Nel 2002 la Procura della Repubblica di Reggio Calabria ha aperto un'indagine nei confronti di Gironda, nella sua qualità di comproprietario della proprietà, e di altri cinque: il direttore della società, due firmatari

del progetto di costruzione e due capisquadra. Sono stati tutti sospettati di aver commesso un numero di reati, in particolare quello di lottizzazione edilizia ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 47/1985.

83. Con sentenza del 22 gennaio 2007, il Tribunale di Reggio di Calabria ha assolto tutti gli imputati nel merito (perché il fatto non sussiste) nei confronti di tutte le accuse, salvo che per il reato di lottizzazione edilizia, reato comunque dichiarato prescritto. La corte ha osservato che il progetto aveva previsto la costruzione di residenze per alloggi turistici di tipo alberghiero. Tuttavia, le caratteristiche strutturali degli edifici e le prove acquisite indicavano che il vero scopo del progetto era la costruzione di unità immobiliari destinate alla vendita a privati, gettando così dubbi sull'uso turistico di tipo alberghiero previsto. Questo mutamento d'uso ha reso illegale l'edificazione. In conclusione, la corte ha ordinato la confisca dei terreni e degli edifici e il trasferimento della proprietà al comune di Reggio di Calabria ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 47 del 1985.

84. Con sentenza del 28 aprile 2009, la Corte d'Appello di Reggio di Calabria ha assolto i ricorrenti nel merito (perché il fatto non sussiste) per tutte le accuse, tra cui quella di lottizzazione edilizia. Ha revocato la confisca della proprietà e ha ordinato la restituzione dei beni ai proprietari.

85. La Corte di Appello ha ritenuto, in particolare, che il progetto approvato fosse compatibile con la strumentazione urbanistica e con i regolamenti di pianificazione. Poiché non vi era stato alcun contratto preliminare o definitivo di vendita, non vi era alcuna prova del supposto mutamento della destinazione d'uso delle costruzioni e quindi nessuno illecito.

86. Con sentenza del 22 aprile 2010, depositata in cancelleria il 27 settembre 2010, la Corte di Cassazione ha annullato senza rinvio la sentenza della Corte di Appello, constatando che il cambio di destinazione delle costruzioni era dimostrato da dichiarazioni rese da terze parti e da documenti. Per la Corte di Cassazione, il reato di lottizzazione edilizia (la cui azione penale era statuita dalla legge, che comportava la definizione del caso) era quindi stato deliberatamente commesso dagli imputati. Di conseguenza, la proprietà in questione è stata nuovamente assoggetta al sequestro pronunciato in primo grado con ordinanza dal Tribunale di Reggio di Calabria. Le assoluzioni dagli altri reati sono state confermate.

### *3. Stato attuale della proprietà confiscata*

87. Secondo la relazione di un esperto del 5 maggio 2015, perito nominato dai ricorrenti, il complesso confiscato a questi ultimi è in abbandono ed in avanzato stato di incuria. Secondo le ricorrenti, l'amministrazione comunale, che ha acquisito la proprietaria del complesso, non ha svolto alcun lavoro per conservare e mantenere gli spazi aperti.

## II. DIRITTO NAZIONALE ATTINENTE E PRATICA

### *A. Principi generali del diritto penale*

88. L'articolo 27 comma 1 della Costituzione italiana stabilisce che "la responsabilità penale è personale". La Corte costituzionale ha affermato in diverse occasioni che non può esserci alcuna responsabilità oggettiva in materia penale (si veda, *inter alia*, la sentenza della Corte costituzionale 1 del 10 gennaio 1997). L'articolo 27 comma 3 della Costituzione prevede: "Le pene ... mirano a riabilitare la persona condannata".

89. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 25 della Costituzione prevedono che "nessuna pena può essere inflitta se non in virtù di una legge in vigore al momento in cui il reato è stato commesso", e che "nessuna restrizione può essere posta sulla libertà di una persona salvo quanto previsto dalla legge".

90. L'articolo 1 del codice penale afferma che " Nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite". L'articolo 199 del codice penale sulle misure di sicurezza prevede che nessuno possa essere soggetto a misure di sicurezza che non sono previste dalla legge, o in casi diversi da quelli previsti dalla legge.

91. Il primo comma dell'articolo 42 del codice penale prevede che " Nessuno può essere punito per un'azione od omissione preveduta dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà ". La stessa regola è esposta nell'articolo 3 della legge n. 689 del 25 novembre 1989 in materia di illeciti amministrativi.

92. L'articolo 5 del codice penale prevede che "nessuno può invocare l'ignoranza del diritto penale al fine di ottenere l'esonero dalla responsabilità". La Corte Costituzionale (con sentenza n. 364/1988) ha stabilito che questo principio non si applica nel caso di un errore scusabile, cosicché la disposizione deve d'ora in poi essere letta come segue: "nessuno può invocare l'ignoranza del diritto penale per ottenere l'esonero dalla responsabilità, salvo nel caso di un errore scusabile ". La Corte Costituzionale ha affermato che la possibile origine di qualsiasi errore oggettivamente scusabile in materia di diritto penale è "l'assoluta oscurità della legge", le "assicurazioni errate" delle persone istituzionalmente responsabili della valutazione della legittimità degli atti da compiere, o "l'estrema caoticità " della giurisprudenza.

## **B. Regole sulla pianificazione e lo sviluppo del territorio**

93. La tutela delle aree di eccezionale bellezza naturale (bellezze naturali) è regolata dalla legge n. 1497 del 29 giugno 1939, che sancisce il diritto dello Stato di imporre "speciali misure di protezione del paesaggio" (vincolo paesaggistico) nei confronti dei siti da proteggere.

94. Ai sensi del decreto presidenziale n. 616 del 24 luglio 1977 lo Stato ha delegato alle autorità regionali le funzioni amministrative relative alla protezione di siti naturali eccezionali.

*1. Legge n. 431 dell'8 agosto 1985 (disposizioni di emergenza relative a siti di notevole importanza ambientale)*

95. L'articolo 1 della presente legge impone limitazioni alla protezione dei paesaggi e dell'ambiente ai sensi della legge n. 1497/1939 (vincolo paesaggistico e ambientale), comprese le aree costiere situate a meno di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sopra il mare. Questa disposizione impone l'obbligo di richiedere alle autorità competenti una autorizzazione nella quale sia attestata la conformità con la tutela del paesaggio per qualsiasi progetto che riguardi le aree pertinenti. Tali limitazioni non si applicano ai terreni inclusi nelle "zone urbane A e B", vale a dire nei centri urbani e aree adiacenti. Nel caso di terreni situati in altre zone, le limitazioni non si applicano alle opere incluse in un "programma pluriennale di attuazione".

96. Questa legislazione colloca l'intero territorio italiano sotto protezione generale. Chiunque non rispetti i

vincoli di cui all'articolo 1 è punibile ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 47/1985 (sanzioni in materia di pianificazione territoriale, vedi paragrafo 104 di seguito).

### *2. Legge n. 10 del 27 gennaio 1977 (norme per l'edificazione dei suoli)*

97. L'articolo 13 di questa legge stabilisce che i piani regolatori generali possono essere attuati subordinatamente all'esistenza di un piano o schema di attuazione (piano o programma di attuazione). Tali piani di attuazione devono delimitare le zone in cui devono essere attuate le disposizioni dei piani regolatori generali per l'utilizzo del suolo.

98. Spetta alle autorità regionali decidere in merito al contenuto dei piani di attuazione e alla procedura per approvarli e redigere un elenco di città esenti dall'obbligo di dotarsi di tali piani.

99. Quando un comune è tenuto ad adottare un piano regolatore, i titoli edilizi possono essere rilasciati dall'autorità municipale solo se riferiti ad un'area inclusa nel piano di attuazione (con le eccezioni previste dalla legge) e a condizione che il progetto sia conforme alla pianificazione urbanistica.

100. Nell'articolo 9, i comuni e le città esentate dall'obbligo di adottare un piano di attuazione possono comunque rilasciare concessioni edilizie.

### *3. Legge Regionale Puglia n. 56 del 31 maggio 1980*

101. L'articolo 51 (f) di questa legge prevede<sup>1</sup>:

*"... In attesa dell'entrata in vigore dei piani territoriali di uso del suolo ...*

*(f) È vietato costruire a una distanza inferiore a 300 metri dalla linea di battigia o dal punto più alto a strapiombo sul mare.*

*Laddove sia già in vigore o sia già stato adottato un piano di urbanizzazione (strumento urbanistico) al momento dell'entrata in vigore della presente legge, la costruzione è possibile solo nelle zone A, B e C all'interno di centri abitati e per la realizzazione di strutture turistiche. Inoltre, è consentito costruire infrastrutture pubbliche e completare impianti industriali e di piccole imprese la cui costruzione era già in corso al momento della entrata in vigore della legge."*

*4. Legge n. 47 del 28 febbraio 1985 ("Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie.")*

102. L'articolo 18, nella formulazione in vigore al momento dei fatti, prevedeva quanto segue:

*"Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino*

---

<sup>1</sup> La richiamata normativa regionale recita testualmente:

<< Art. 51 - Limitazioni delle previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei piani territoriali

Salvo quanto disposto da leggi statali e regionali, siano all'entrata in vigore dei piani territoriali:

[... omissis ...]

*f) è vietata qualsiasi opera di edificazione entro la fascia di 300 metri dal confine del demanio marittimo, o dal ciglio più elevato sul mare. Per gli strumenti urbanistici vigenti o adottati alla data di entrata in vigore della presente legge, è consentita la edificazione solo nelle zone omogenee A, B, e C dei centri abitati e negli insediamenti turistici; è altresì consentita la realizzazione di opere pubbliche ed il completamento degli insediamenti industriali ed artigianali in atto alla data di entrata in vigore della presente legge, secondo le previsioni degli strumenti urbanistici stessi; >>*

[... omissis ...]

*trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione ...; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura ... denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.”*

103. L'articolo 19 di questa legge prevedeva la confisca di costruzioni illegali e terreni illegalmente edificati, nei casi in cui i tribunali penali avessero emesso una sentenza definitiva in ordine all'illegittimità della trasformazione edilizia. La sentenza sarebbe stata immediatamente trascritta nel registro immobiliare.

104. L'articolo 20 prevedeva che nel caso della lottizzazione abusiva - come definita nell'articolo 18 della stessa legge - le sanzioni penali corrispondenti fossero una pena detentiva massima di due anni e una multa fino a 100 milioni di lire italiane (circa EUR 51.646 ). La confisca non era menzionata.

#### *5. Il testo unico dell'edilizia (d.P.R. n ° 380 del 6 giugno 2001)*

105. Il d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) ha codificato disposizioni già esistenti, in particolare, in materia di titoli edilizi.

106. L'articolo 30 comma 1 del Testo unico dell'Edilizia, che ha incorporato l'articolo 18 (1) della legge n. 47/1985, senza modifiche, prevede quanto segue:

*“1. Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione dei regolamenti di pianificazione (vale a dire il piano di sviluppo locale, il piano di utilizzo del territorio o qualsiasi altra disposizione che disciplina la pianificazione territoriale e urbana a livello di un determinato territorio [strumenti urbanistici]) ... o senza la prescritta autorizzazione ...; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per la loro stessa natura ... denuncino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.”*

107. Ai sensi dell'articolo 30 commi 7 e 8 del Testo unico dell'Edilizia, che incorpora, senza modifiche, l'articolo 18 (7) e (8) della legge n. 47/1985, in caso d'inizio di opere lottizzatorie in assenza dell'autorizzazione a lottizzare comunale, quest'ultima deve emettere un'ordinanza sospendendo tutti i lavori sui lotti di terreno in questione. La stessa autorità deve inoltre garantire che il terreno e le costruzioni su di esso non possano essere oggetto di alcun trasferimento di proprietà. L'ordine di sospensione deve essere trascritto nei pubblici registri immobiliari. Salvo che la decisione di sospensione sia revocata entro novanta giorni, i terreni lottizzati passano automaticamente e gratuitamente nella proprietà del comune sul cui territorio è stata eseguita la costruzione.

L'autorità municipale deve provvedere alla successiva demolizione delle costruzioni. Qualora tale autorità non agisca, l'autorità regionale può ordinare le misure che ritiene necessarie e deve contemporaneamente informare l'ufficio del Pubblico Ministero in vista di eventuali procedimenti penali.

108. Al momento della codificazione, gli articoli 19 e 20 della legge n. 47/1985 sono stati fusi senza emendamento in un'unica disposizione, vale a dire l'articolo 44 del codice, sotto il seguente titolo: "Art. 44 (L) - Sanzioni penali ... ". L'articolo 44 comma 2 del testo unico dell'edilizia incorpora, senza modifiche,

l'articolo 19 della legge n. 47/1985 come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 146 del 23 aprile 1985, convertito nella legge n. 298 del 21 giugno 1985. L'articolo 44 prevede:

*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.*

### **C. Il reato di lottizzazione edilizia**

#### *1. Forme del reato*

109. Secondo la definizione contenuta nell'articolo 18 (1) della legge n. 47/1985, e l'Articolo 30 comma 1 del Testo unico dell'Edilizia, la lottizzazione edilizia può assumere quattro forme diverse:

- (a) lottizzazione edilizia "materiale" (lottizzazione abusiva materiale);
- (b) lottizzazione edilizia "contrattuale" illecito (lottizzazione abusiva negoziale);
- (c) lottizzazione edilizia "ibrida" (lottizzazione cosiddetta mista); e
- (d) lottizzazione edilizia che comporta un mutamento della destinazione d'uso degli edifici (lottizzazione abusiva mediante mutamento della destinazione d'uso di edifici).

#### **(a) La lottizzazione edilizia "materiale"**

110. Il reato di lottizzazione "abusiva" "materiale" si riferisce a una edificazione che comporta la costruzione di edifici o servizi, o progetti di opere edilizie che possono causare l'utilizzo di un determinato territorio in un modo non conforme a quello previsto dai regolamenti di pianificazione. Esistono due diverse forme di lottizzazione abusiva in questa categoria, a seconda dei tipi di regolamenti violati:

- (i) lottizzazione abusiva "materiale" procedurale, riferita ad una costruzione non autorizzata o incompatibile con l'autorizzazione concessa; o
- (ii) lottizzazione abusiva sostanzialmente "materiale", in cui il progetto è stato autorizzato dalle autorità (il comune o eventualmente l'autorità regionale) ma tale autorizzazione è illecita per incompatibilità con i regolamenti di pianificazione e la legislazione regionale o nazionale.

111. Prima della sentenza n. 5115 (2002) di cui all'adunanza plenaria della Corte di Cassazione (Salvini e altri), ci sono state alcune controversie riguardanti sostanzialmente la fattispecie "materiale" sostanziale della lottizzazione abusiva. Secondo una giurisprudenza della Corte di Cassazione, questo tipo di lottizzazione non era illegale se fosse stata autorizzata dalle autorità competenti (Corte di Cassazione, 1988, Brunotti, e Corte di Cassazione, n. 6094, 1991, Ligresti e Altri). La pianificazione territoriale era regolata da una serie di atti amministrativi che, sulla base del più ampio piano di utilizzo del territorio, hanno portato all'adozione di decisioni su singoli casi. I tribunali penali non avevano il potere di mettere in discussione le autorizzazioni amministrative con le quali era stati assentiti i singoli progetti, salvo quando fossero stati ritenute inesistenti o invalide (sentenza della Corte di Cassazione, Ligresti e a., citata sopra). Il reato si considerava commesso nella misura in cui la lottizzazione abusiva violava i poteri delle autorità pubbliche in materia di pianificazione territoriale, laddove una maglia urbana era stata creata senza alcuna supervisione preventiva da parte del comune (Corte di Cassazione, 1980, Peta, e Corte di Cassazione, Brunotti, citata sopra). In conclusione, con questo approccio la lottizzazione edilizia era abusiva solo dove non era stata autorizzata, e non dove, nonostante il titolo edificatorio, l'attività era stata ritenuta incompatibile con altri

regolamenti di pianificazione.

112. Nella sua sentenza n. 5115 del 2002, tuttavia, l'adunanza plenaria della Corte di Cassazione ha riacquisito questa linea della giurisprudenza a favore di un secondo approccio, che è ormai consolidato, secondo cui il reato non si manifesta solo quando la costruzione in corso è in assenza o in violazione di qualsiasi autorizzazione edilizia, ma anche nel caso che l'autorizzazione non sia conforme ai regolamenti di pianificazione, in particolare a livello regionale o nazionale (reato di lottizzazione abusiva materiale "sostanziale"). Secondo tale giurisprudenza, il reato materiale "procedurale" di lottizzazione abusiva dovrebbe essere considerato un'ipotesi residuale in relazione alla fattispecie della lottizzazione abusiva "contrattuale".

#### **(b) Lottizzazione abusiva "Contrattuale"**

113. Il reato di lottizzazione abusiva si verifica anche laddove si procede frazionando e vendendo (o altrimenti frammentando) i suoli, creando terreni che, per loro stessa natura, dimostrano chiaramente la loro effettiva destinazione d'uso, che è diversa da quella prevista dai regolamenti di pianificazione. In questo scenario, la fattispecie deriva esclusivamente da una procedura giuridica piuttosto che da un'attività fisica (lavori di costruzione) (Corte di Cassazione, 2009, Quarta). Laddove gli atti giuridici sono combinati con l'attività di costruzione, la fattispecie "contrattuale" si sposta su quella della lottizzazione abusiva "mista" (cfr. Corte di Cassazione, 618, 2012). La fattispecie della lottizzazione abusiva "contrattuale" è un reato che coinvolge più autori, vale a dire, almeno il venditore e l'acquirente dei lotti di terreno.

#### **(c) Lottizzazione abusiva "mista"**

114. Questo tipo di lottizzazione abusiva comprende sia l'attività giuridica di frazionamento e/o vendita di un terreno in lotti sia la conseguente attività edilizia (Corte di Cassazione, 6080, 2008, Casile, Corte di Cassazione 45732, 2012, Farabegoli; e Corte di Cassazione, n. 3454, 2013, Martino).

#### **(d) Lottizzazione edilizia attuata modificando la destinazione d'uso degli edifici**

115. Infine, la giurisprudenza ha incluso nel concetto della lottizzazione edilizia abusiva la fattispecie della modifica della destinazione d'uso degli edifici eretti in una zona in virtù di un progetto approvato. Il mutamento potrebbe, ad esempio, comportare il frazionamento di un complesso turistico / alberghiero e la vendita separata delle unità come abitazioni private. Tale modifica dell'uso consentito deve essere tale da incidere sulla pianificazione urbanistica. Questa modalità di sviluppo rientra nella categoria materiale o contrattuale dello sviluppo del sito a seconda che l'enfasi sia posta sull'esistenza di costruzioni (elemento materiale) o sul modo in cui il progetto di sviluppo è attuato, cioè dalla presenza di atti giuridici illeciti (v., in tal senso, Corte di Cassazione, n. 20569, 2015). Anche se questa modalità non comporta in sé l'attività di costruzione di opere non autorizzate, la giurisprudenza ritiene che sia una delle situazioni previste dall'articolo 30 del Testo unico dell'Edilizia, dato che la vendita frazionata di edifici comporta necessariamente la divisione del terreno su cui sono costruiti (Farabegoli, citato sopra).

### *2. Gli interessi legali interessati dalla lottizzazione edilizia*

116. Secondo la Corte di Cassazione, con la istituzione del reato di lottizzazione abusiva, il legislatore ha

intenso tutelare due interessi diversi: da un lato, garantire che lo sviluppo del territorio proceda sotto il controllo delle autorità pubbliche competenti per la pianificazione (in particolare sanzionando penalmente la materiale esecuzione e i reati contrattuali posti in essere con la lottizzazione edilizia) (Corte di Cassazione, Salvini e altri, citata sopra, Corte di Cassazione, 4424, 2005, e Consiglio di Stato, 5843, 2003) ), evitando così il rischio di uno sviluppo infrastrutturale non pianificato o diverso da quello inizialmente previsto (Corte di Cassazione, 27289, 2012, Dotta); d'altra parte, garantire che lo sviluppo del territorio fosse conforme alla pianificazione urbanistica (ciò vale per i progetti che sono stati autorizzati ma in modo incompatibile con altre leggi, vale a dire il reato di lottizzazione abusiva materiale) (Corte di Cassazione, Salvini e a., citata sopra, Corte di Cassazione, 4424, citata sopra, e Consiglio di Stato, 5843, sopra citato).

117. La Corte di Cassazione ha esplicitamente dichiarato che il reato di lottizzazione abusiva costituisce un reato pericolo. In un caso particolare, facendo un parallelo con il reato di costruzione illecita di un edificio, si è riferita a un pericolo astratto, cioè a una presunzione di pericolo inconfutabile, che giustifica la punizione dell'autore del reato indipendentemente dall'esistenza di un pericolo reale ( Corte di Cassazione, 20243, 2009, De Filippis).

#### **D. La confisca come sanzione per la lottizzazione abusiva**

##### *1. Natura della confisca*

118. La Corte di Cassazione ha sempre considerato la confisca una "sanzione", e in effetti la classificò inizialmente come una sanzione penale. Ciò significava che poteva essere applicata esclusivamente nei confronti della proprietà di un imputato che era stato riconosciuto colpevole del reato di lottizzazione edilizia, ai sensi dell'articolo 240 del codice penale (Brunotti, citata sopra, Adunanza Plenaria Corte di Cassazione, 1990, Cancillieri e Ligresti, citati sopra).

119. In una sentenza del 12 novembre 1990 la Corte di Cassazione (giudizio Licastro) ha rilevato che la confisca era una sanzione amministrativa obbligatoria, non connessa a una condanna penale. Potrebbe pertanto, a parere del Corte di Cassazione, essere imposta a terzi quando derivava da una situazione (costruzione o modifica del sito) effettivamente illegittima, indipendentemente dall'esistenza dell'elemento psicologico. Ciò significava che la confisca poteva essere ordinata anche se il perpetratore era stato assolto per mancanza dell'elemento psicologico ("perché il fatto non è reato"). Non poteva essere disposta se il perpetratore era stato assolto in base al fatto che l'accusa non aveva prove materiali ("perché il fatto non sussiste").

120. Questa giurisprudenza è stata frequentemente seguita (Corte di Cassazione, 1995, Besana, Corte di Cassazione, 331, 15 maggio 1997, Sucato, Corte di Cassazione, 3900, 23 dicembre 1997, Farano, Corte di Cassazione, 777, 6 maggio 1999, Iacoangeli, e Corte di Cassazione, 25 giugno 1999, Negro). La Corte Costituzionale ha riconosciuto la natura amministrativa della confisca nella sua decisione n. 187 del 1998.

121. Nonostante l'approccio adottato dalla Corte [EDU, n.d.r.] nella causa Sud Fondi S.r.l. e altri del 2007 (Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia (dec.), 75909/01, 30 agosto 2007), come confermato dalla Sud Fondi S.r.l. e altri v. sentenza Italia (merito, citata sopra) e dalla sentenza Varvara v. Italia 2013 (n. 17475/09, 29 ottobre 2013), la Corte di Cassazione e la Corte Costituzionale hanno ribadito la posizione secondo cui la confisca in contestazione è un sanzione amministrativa (Corte di Cassazione, 42741, 2008, Corte di Cassazione

plenaria, 4880, 2015, e Corte costituzionale, 49, 2015). Tuttavia, questi tribunali hanno accettato che il tribunale penale deve ordinare tali misure per quanto riguarda le norme di protezione di cui agli articoli 6 e 7 della Convenzione (cfr., Ad esempio, Corte di Cassazione, Ord., 24877, 2014). La Corte di Cassazione ha esplicitamente riconosciuto la natura punitiva (afflittiva) della confisca (Corte di Cassazione, 39078, 2009, e Corte di Cassazione, 5857, 2011). Nel suo giudizio n. 21125 del 2007 ha ritenuto che la funzione primaria della confisca fosse la deterrenza.

122. Di conseguenza, la sanzione è ammessa anche quando i procedimenti penali per lottizzazione abusiva non conducono alla condanna "formale" dell'imputato (v. Sentenza della Corte di Cassazione, n. 39078, 2009, e sentenza della Corte Costituzionale n. 2015), a meno che l'imputato non abbia avuto nulla a che fare con la commissione del reato e che la sua buona fede fosse stata formalmente accertata (Corte di Cassazione, 36844, 2009).

## *2. Ruolo del tribunale penale nell'applicazione della sanzione*

123. La confisca per lottizzazione abusiva è una misura che può essere ordinata da un'autorità amministrativa (il comune o, in mancanza, dalla regione) o da un tribunale penale.

124. La giurisdizione dei tribunali penali in materia di confisca è strettamente legata al loro potere di stabilire la responsabilità penale delle persone in caso di lottizzazione abusiva. Di conseguenza, quando il reato di lottizzazione abusiva diventa prescritto prima dell'inizio del procedimento penale, un tribunale che successivamente abbandona il procedimento non può ordinare alcuna misura di confisca. Può farlo solo se il termine di prescrizione scade dopo l'inizio del procedimento penale.

125. Nel caso di lottizzazione abusiva (il reato materiale procedurale o il reato contrattuale) che è stato effettuato in assenza o in violazione del permesso di pianificazione, sono emersi due diversi approcci nella giurisprudenza nazionale. Il primo, secondo cui il tribunale penale sostituisce l'autorità amministrativa (vedi un ruolo di supplenza: vedi Corte di Cassazione, n. 42741, 2008, Corte di Cassazione, 5857, 2011, e Corte di Cassazione, sentenza 24877, 2014 ).

126. Secondo l'altro approccio, la confisca prevista dall'articolo 44 del Testo unico dell'Edilizia è l'espressione di un potere punitivo (sanzionatorio) assegnato dalla legge al tribunale penale, non essendo tale potere né secondario né alternativo, ma indipendente da quello dell'autorità amministrativa. Secondo la Corte di Cassazione, l'idea che il tribunale penale sostituisca l'autorità amministrativa dovrebbe ora essere considerata obsoleta in materia di pianificazione, perché la criminalizzazione della lottizzazione abusiva è intesa a garantire la protezione territoriale (Corte di Cassazione, n. 37274, 2008 , Varvara e Corte di Cassazione, 34881, 2010, Franzese).

127. Inoltre, nel caso del reato di lottizzazione abusiva materiale, il ruolo del tribunale penale non è semplicemente quello di garantire che nessuna trasformazione del territorio sia condotta in assenza o in violazione del permesso di pianificazione, ma anche accertare che tale modificazione, se autorizzata o meno, è compatibile con norme di rango superiore in relazione al contenuto della autorizzazione. Per ordinare la confisca, un tribunale penale deve accertare la sussistenza dell'elemento materiale del reato di lottizzazione abusiva, il che significa che deve stabilire l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi del comportamento illecito. Ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 47 del 1985, la nozione di comportamento illecito non si limita alle attività svolte senza autorizzazione, ma comprende anche atti contrari ai

regolamenti di pianificazione e di norme regionali e nazionali (sentenza della Corte di Cassazione, Salvini e a., Citata sopra). In questo contesto, la Corte di Cassazione ha chiarito il rapporto tra la decisione amministrativa che autorizza la trasformazione del territorio e il potere del tribunale penale di accertare la lottizzazione abusiva e di ordinare la confisca. La Corte di Cassazione ha spiegato che laddove il titolo edilizio non è conforme ai regolamenti di pianificazione, il tribunale penale può agire contro l'autore della modificazione dei suoli e ordinare la confisca senza la necessità di una valutazione amministrativa dell'autorizzazione concessa. Dato che il tribunale penale non ha il potere di dichiarare nullo il titolo edilizio, esso rimarrà valido (Corte di Cassazione, Salvini e altri, citata sopra, Corte di Cassazione, Varvara, citata sopra, e Corte di Cassazione, n.336366, 2015, Faiola).

### *3. Effetti sulla confisca della successiva regolarizzazione della lottizzazione (sanatoria)*

128. Qualora la lottizzazione edilizia sia stata effettuata in assenza o in violazione dell'autorizzazione progettuale, l'autorità amministrativa può impedire che la confisca venga ordinata dal tribunale penale solo se sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: (a) la lottizzazione è stata successivamente regolarizzata (sanata) dall'autorità municipale; (b) l'atto di regolarizzazione è lecito; e (c) la successiva autorizzazione (o la modifica della pianificazione urbanistica) viene rilasciata prima che la condanna penale diventi definitiva. Pertanto, una volta che la condanna è divenuta definitiva, la misura della confisca non può più essere revocata, anche in caso di successiva regolarizzazione della modificazione dei suoli da parte dell'autorità amministrativa (Corte di Cassazione, n. 21125, 2007, Licciardello, Corte di Cassazione, n. 37274, 2008, Varvara e Franzese, citate sopra).

129. D'altra parte, nelle fattispecie che riguardano i progetti con cui sono state autorizzate le lottizzazioni edilizie ma che violano altre norme di un ordine superiore, che secondo la Corte di Cassazione rappresentano i casi più frequenti (lottizzazione abusiva "materiale" sostanziale), l'autorità amministrativa non ha alcun potere di regolarizzazione. In tali casi il tribunale penale agisce in modo completamente autonomo e indipendente dall'autorità amministrativa (Corte di Cassazione, n. 21125 del 2007, 39078 del 2009, 34881 del 2010 e 25883 del 2013).

## **E. Giurisprudenza della Corte Costituzionale**

130. Nelle sue sentenze nn. 348 e 349 del 22 ottobre 2007 la Corte Costituzionale ha chiarito il rango della Convenzione nella gerarchia delle fonti di diritto interno. L'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, richiede al legislatore di adempiere agli obblighi internazionali. Pertanto, la Corte Costituzionale ha ritenuto che la Convenzione fosse una norma di grado intermedio tra la legge dello statuto ordinario e la Costituzione e che doveva essere applicata come interpretata dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

131. Di conseguenza, secondo la Corte Costituzionale, spetta al giudice nazionale ordinario interpretare la norma nazionale in conformità con la Convenzione e con la giurisprudenza della Corte, ma, quando tale interpretazione è impossibile o il tribunale ha qualche dubbio sulla compatibilità della norma nazionale con la Convenzione, è necessario che il tribunale sollevi una questione di legittimità costituzionale.

132. Nel gennaio e maggio 2014 due questioni di legittimità costituzionale sono state sottoposte alla Corte Costituzionale, rispettivamente dal Tribunale di Teramo e dalla Corte di Cassazione, nella materia

riguardante l'articolo 44, comma 2, del d.P.R. n. 380/2001 in seguito alla sentenza Varvara c. Italia (n. 17475/09, 29 ottobre 2013).

133. Nella sua sentenza n. 49 del 26 marzo 2015, la Corte Costituzionale ha rilevato quanto segue (traduzione dal sito web del tribunale):

*6.- Anche la questione sollevata dalla Corte di Cassazione insieme a quella sollevata dal Tribunale di Teramo è irricevibile in quanto entrambe si fondano su presupposti interpretativi errati per due motivi.*

*Benché divergenti per quanto riguarda gli effetti che la sentenza Varvara presumibilmente genera nell'ordinamento giuridico nazionale, entrambi i giudici del rinvio sono convinti che, nell'adottare tale sentenza, la Corte di Strasburgo abbia stabilito un principio giuridico innovativo e vincolante per i tribunali necessari ad applicarlo adottando un nuovo approccio all'interpretazione dell'articolo 7 della CEDU.*

*Il primo fraintendimento imputabile ai giudici del rinvio riguarda il significato che essi hanno dedotto dalla sentenza della Corte di Strasburgo.*

*In definitiva, si afferma che la Corte europea ha affermato che, una volta che una sanzione è stata classificata ai sensi dell'articolo 7 della CEDU, e quindi una volta che una "sanzione" è stata considerata rientrante nel suo ambito, essa può essere imposta solo da un tribunale penale stesso tempo di una condanna per un reato. Di conseguenza, la confisca in conformità con le disposizioni di pianificazione territoriale - che fino ad oggi ha continuato a operare come sanzione amministrativa ai sensi della legislazione nazionale, che può essere imposta in primo luogo dal pubblico l'amministrazione, ancorché rafforzata dalle garanzie previste dall'articolo 7 della CEDU, è stata dichiarata essere stata integralmente incorporata nel settore del diritto penale o, per dirla in altro modo, la protezione sostanziale garantita dall'articolo 7 sarebbe stata integrata da un'ulteriore la tutela formale consistente nella riserva di competenza sull'applicazione della misura che comporta una "sanzione" nei tribunali penali, il che significa che possono essere imposti solo contestualmente alla condanna.*

*Si sostiene che ciò si traduca in un corollario: non appena l'illecito amministrativo, che il legislatore distingue con ampia discrezionalità da un reato (vedi ordinanza n. 159 del 1994, seguita dalle sentenze 273 del 2010, 364 del 2004 e 317 del 1996, e gli ordini 212 del 2004 e 177 del 2003), era in grado di fornire criteri autonomi per classificare il "reato" ai sensi della CEDU, sarebbe attratto dallo scopo del criminale legge dello stato contraente. Di conseguenza, si presume che ciò si traduca in una fusione tra il concetto di sanzione penale a livello nazionale e quello a livello europeo. Di conseguenza, si afferma che il settore del diritto penale si è espanso oltre le valutazioni discrezionali dei legislatori, anche nei casi di sanzioni che, pur essendo di minore importanza, costituirebbero comunque "sanzioni" ai sensi dell'articolo 7 della CEDU per altri motivi (Grande Camera, sentenza del 23 novembre 2006 in Jussila contro Finlandia).*

*Nell'affermare questo argomento, i giudici del rinvio non apprezzano che la sua compatibilità sia con la Costituzione sia con la stessa CEDU, come interpretato nelle sentenze della Corte di Strasburgo, sarebbe discutibile.*

*6.1.- ... Come è noto, dalle sue sentenze dell'8 giugno 1976 in Engel [e altri] contro i Paesi Bassi e del 21 febbraio 1984 a Öztürk c. Germania, la Corte di Strasburgo ha sviluppato criteri specifici per stabilire quando una sanzione può essere classificata come una "penalità" ai sensi dell'articolo 7 della CEDU proprio per garantire che i processi di depenalizzazione su vasta scala avviati dagli Stati membri a partire dagli anni '60 non abbiano l'effetto di privare i reati del garanzie garantite dagli articoli 6 e 7 della CEDU dopo la depenalizzazione (cfr. Öztürk [citata sopra]).*

*Pertanto, il potere discrezionale dei legislatori nazionali di arginare la proliferazione della legge penale attraverso il ricorso a regimi di sanzioni considerati più appropriati, con riferimento sia alla natura della sanzione imposta sia alle procedure semplificate applicabili durante la fase amministrativa iniziale in cui la*

sanzione è imposta, non è stata messa in discussione. L'obiettivo è stato piuttosto quello di evitare che questa strada si traducesse in una dissipazione del pacchetto di protezione che era stato storicamente associato allo sviluppo del diritto penale, la cui protezione è destinata a promuovere ulteriormente.

È all'interno di questo duplice approccio, in base al quale, da un lato, le scelte di politica criminale dello Stato non sono contrarie ma dove, d'altra parte, gli effetti dannosi di tali politiche sulle garanzie individuali sono tenuti sotto controllo - che la natura della CEDU è vividamente dimostrato come uno strumento incaricato di guardare oltre gli aspetti relativi alla classificazione formale di un reato, senza tuttavia interferire con la discrezionalità legislativa degli Stati, ma piuttosto valutando la sostanza dei diritti umani in gioco e salvaguardandone l'efficacia.

Si tratta in effetti di un principio consolidato secondo il quale la "sanzione" può essere applicata anche da un'autorità amministrativa, sebbene a condizione che possa essere presentato ricorso contro la decisione dinanzi a un tribunale che offre le garanzie previste dall'articolo 6 della CEDU, anche se non esercita necessariamente la giurisdizione penale (vedi più recentemente la sentenza del 4 marzo 2014 in *Grande Stevens e altri c. Italia*, con riferimento ad una sanzione considerata grave). È stato aggiunto che la "pena" può derivare dal completamento di una procedura amministrativa anche senza alcuna dichiarazione formale di colpevolezza da parte di un tribunale penale (si veda la sentenza dell'11 gennaio 2007 in *Mamidakis c. Grecia*).

6.2.- ... Espressioni di questo tipo, che sono linguisticamente aperte a un'interpretazione che non richiede un accertamento di responsabilità esclusivamente sotto forma di condanna penale, sono del tutto coerenti in termini logici con la funzione della Corte di Strasburgo di percepire la violazione del diritto umano nella sua dimensione tangibile, indipendentemente dalla formula astratta utilizzata dal legislatore nazionale per classificare la condotta.

Questa Corte deve concludere che i giudici del rinvio non solo non erano tenuti a dedurre il principio di diritto su cui le attuali questioni interlocutorie di costituzionalità si basano sulla sentenza *Varvara*, ma dovrebbero anche aver letto il giudizio come avente l'effetto opposto. In realtà, questa sentenza è compatibile con il testo della decisione e con i fatti del caso, che è più in linea con la logica tradizionale alla base della giurisprudenza della Corte europea, e in ogni caso rispetta il principio costituzionale di sussidiarietà nel settore del diritto penale, nonché la discrezionalità legislativa in merito alla politica di punizione dei reati, a seconda del caso si può optare per classificare la sanzione come di natura amministrativa (per fini interni).

Nell'ottica della Corte di Strasburgo, le garanzie che l'articolo 7 della CEDU offre in relazione alla confisca in conformità con le disposizioni di pianificazione territoriale sono certamente dettate dal risultato eccessivo che tale misura può portare al di là del ripristino della violazione della legge (cfr. la sentenza del 20 gennaio 2009 in *Sud Fondi Srl e altri c. Italia*), che a sua volta risulta dal modo in cui tale istituto è configurato secondo la legge italiana.

Tuttavia, essi non pregiudicano la possibilità che il potere di imporre sanzioni amministrative, che è il compito di tale misura prima di qualsiasi coinvolgimento da parte dei tribunali penali, possa effettivamente essere collegato all'interesse pubblico nella "pianificazione della costruzione del territorio". "(vedi sentenza n. 148 del 1994), la cui promozione è un compito della pubblica amministrazione. È importante aggiungere che questo interesse non è affatto estraneo alla prospettiva della CEDU (si veda la sentenza dell'8 novembre 2005 a *Saliba c. Malta*).

Allo stato attuale, a meno che non vi siano ulteriori sviluppi nella giurisprudenza del tribunale europeo (in seguito al rinvio alla Grande Camera delle controversie relative alle confische nazionali basate sulle disposizioni di pianificazione territoriale nelle domande n.19029 / 11, n. / 07 e no 1828/06), l'argomento proposto dai giudici del rinvio come punto di partenza per i loro dubbi in merito alla costituzionalità delle

disposizioni contestate che la sentenza Varvara può essere interpretata in modo inequivocabile per l'effetto che la confisca in conformità con le disposizioni di pianificazione territoriale può essere ordinato solo in parallelo con una condanna da parte dei tribunali per il reato di parcellizzazione illegale deve quindi essere considerato errato.

7.- ... Non è sempre immediatamente chiaro se una certa interpretazione delle disposizioni della CEDU sia diventata sufficientemente consolidata a Strasburgo, in particolare nei casi in cui sono state emesse decisioni intese a risolvere casi che si basano su fatti altamente specifici, che sono stati inoltre adottati con riferimento all'impatto della CEDU su sistemi giuridici diversi da quello italiano. Nonostante ciò, vi sono indubbi segni che sono in grado di dirigere i tribunali nazionali durante il loro esame: la creatività del principio affermato rispetto all'approccio tradizionale della giurisprudenza europea; il potenziale di punti di distinzione o addirittura di contrasto rispetto ad altre sentenze della Corte di Strasburgo; l'esistenza di opinioni dissenzienti, specialmente se alimentate da argomenti solidi; il fatto che la decisione presa provenga da una divisione ordinaria e non sia stata approvata dalla Grande Camera; il fatto che, nel caso di specie, il tribunale europeo non sia stato in grado di valutare le caratteristiche particolari dell'ordinamento giuridico nazionale e abbia esteso ad esso criteri di valutazione elaborati con riferimento ad altri Stati membri che, in termini di tali caratteristiche, al contrario, si rivelano poco adatti all'Italia.

Quando tutti o alcuni di questi segni sono evidenti, come stabilito in una sentenza che non può ignorare le caratteristiche specifiche di ogni singolo caso, non vi è alcun motivo per richiedere ai tribunali ordinari di utilizzare l'interpretazione scelta dalla Corte di Strasburgo al fine di risolvere un particolare controversia, a meno che non si riferisca a un "giudizio pilota" in senso stretto.<sup>12</sup>

---

<sup>2</sup> La parte della sentenza della Corte Costituzionale citata, recita testualmente:

<< 6.- Un'ulteriore causa di inammissibilità della questione sollevata dalla Corte di cassazione, e anche di quella sollevata dal Tribunale ordinario di Teramo, deriva dal fatto che entrambe sono basate su un duplice, erroneo presupposto interpretativo.

I giudici rimettenti, pur divergendo in ordine agli effetti che la sentenza Varvara dovrebbe produrre nell'ordinamento giuridico nazionale, sono convinti che con tale pronuncia la Corte EDU abbia enunciato un principio di diritto tanto innovativo, quanto vincolante per il giudice chiamato ad applicarlo, raggiungendo un nuovo approdo ermeneutico nella lettura dell'art. 7 della CEDU.

Il primo fraintendimento imputabile ai giudici a quibus verte sul significato che essi hanno tratto dalla sentenza della Corte di Strasburgo.

Nonostante le questioni siano state sollevate, in conformità ai casi oggetto dei giudizi principali, con specifico riferimento al divieto di adottare una misura riconducibile all'art. 7 CEDU unitamente ad una sentenza che abbia accertato la prescrizione del reato, è chiaro che il principio di diritto selezionato dai rimettenti mostra un respiro ben più ampio. La Corte europea, in definitiva, avrebbe affermato che, una volta qualificata una sanzione ai sensi dell'art. 7 della CEDU, e dunque dopo averla reputata entro questo ambito una "pena", essa non potrebbe venire inflitta che dal giudice penale, attraverso la sentenza di condanna per un reato. Per effetto di ciò, la confisca urbanistica, che fino ad oggi continuava ad operare sul piano interno a titolo di sanzione amministrativa, irrogabile anzitutto dalla pubblica amministrazione, pur con l'arricchimento delle garanzie offerte dall'art. 7 della CEDU, sarebbe stata integralmente riassorbita nell'area del diritto penale, o, per dirlo in altri termini, alle tutele sostanziali assicurate dall'art. 7 si sarebbe aggiunto un ulteriore presidio formale, costituito dalla riserva di competenza del giudice penale in ordine all'applicazione della misura a titolo di "pena", e perciò solo unitamente alla pronuncia di condanna.

Ne seguirebbe un corollario: l'illecito amministrativo, che il legislatore distingue con ampia discrezionalità dal reato (ordinanza n. 159 del 1994; in seguito, sentenze n. 273 del 2010, n. 364 del 2004 e n. 317 del 1996; ordinanze n. 212 del 2004 e n. 177 del 2003), appena fosse tale da corrispondere, in forza della CEDU, agli autonomi criteri di qualificazione della "pena", subirebbe l'attrazione del diritto penale dello Stato aderente. Si sarebbe così operata una saldatura tra il concetto di sanzione penale a livello nazionale e quello a livello europeo. Per effetto di ciò, l'area del diritto penale sarebbe destinata ad allargarsi oltre gli apprezzamenti discrezionali dei legislatori, persino a fronte di sanzioni lievi, ma per altri versi pur sempre costituenti una "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU (Grande Camera, sentenza 23 novembre 2006, Jussila contro Finlandia).

I rimettenti, nell'enunciazione di una simile premessa, non colgono che essa si mostra di dubbia compatibilità sia con la Costituzione, sia con la stessa CEDU, per come quest'ultima vive attraverso le pronunce della Corte di Strasburgo.

6.1.- Su questo piano, non può sfuggire che l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale, oltre che ad impingere nel più ampio grado di discrezionalità del legislatore nel configurare gli strumenti più efficaci per perseguire la «effettività dell'imposizione di obblighi o di doveri» (sentenza n. 317 del 1996), corrisponde altresì, sul piano delle garanzie costituzionali, al «principio di sussidiarietà, per il quale la criminalizzazione, costituendo l'ultima ratio, deve intervenire soltanto allorché, da parte degli altri rami dell'ordinamento, non venga offerta adeguata tutela ai beni da garantire» (sentenza n. 487 del 1989; in seguito, sentenze n. 447 del 1998 e n. 317 del 1996). Difatti, «Le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono [...] nella (eventuale) tutela penale, ben potendo invece essere soddisfatte con diverse forme di precetti e di sanzioni» (sentenza n. 447 del 1998).

Tale principio, che si pone alla base delle scelte di politica criminale operate dal legislatore, si coniuga armonicamente, del resto, con lo sviluppo della giurisprudenza europea sull'autonomia dei criteri di valutazione della natura penale di una sanzione, ai fini dell'estensione delle garanzie offerte dall'art. 7 della CEDU, rispetto alla qualificazione che l'ordinamento nazionale offre della medesima sanzione.

Come è noto, la Corte EDU, fin dalle sentenze 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, e 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania, ha elaborato peculiari indici per qualificare una sanzione come una "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU, proprio per scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU (sentenza 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania).

---

Non è stata perciò posta in discussione la discrezionalità dei legislatori nazionali di arginare l'ipertrofia del diritto penale attraverso il ricorso a strumenti sanzionatori reputati più adeguati, e per la natura della sanzione comminata, e per i profili procedurali semplificati connessi alla prima sede amministrativa di inflizione della sanzione. Piuttosto, si è inteso evitare che per tale via andasse disperso il fascio delle tutele che aveva storicamente accompagnato lo sviluppo del diritto penale, e alla cui difesa la CEDU è preposta.

In questo doppio binario, ove da un lato scorrono senza opposizione le scelte di politica criminale dello Stato, ma dall'altro ne sono frenati gli effetti di detrimento delle garanzie individuali, si manifesta in modo vivido la natura della CEDU, quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività.

È infatti principio consolidato che la "pena" può essere applicata anche da un'autorità amministrativa, sia pure a condizione che vi sia facoltà di impugnare la decisione innanzi ad un tribunale che offra le garanzie dell'art. 6 della CEDU, ma che non esercita necessariamente la giurisdizione penale (da ultimo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, con riferimento ad una sanzione reputata grave). Si è aggiunto che la "pena" può conseguire alla definizione di un procedimento amministrativo, pur in assenza di una dichiarazione formale di colpevolezza da parte della giurisdizione penale (sentenza 11 gennaio 2007, Mamidakis contro Grecia).

È perciò da dubitare che la sentenza Varvara si sia davvero incamminata sulla via indicata da entrambi i giudici a quibus, introducendo un elemento disarmonico nel più ampio contesto della CEDU; né i rimettenti si sono adoperati per risolvere un simile dubbio, impiegando gli strumenti di cui dispongono a tal fine.

I canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata debbono infatti trovare applicazione anche nei confronti delle sentenze della Corte EDU, quando di esse, anche per le ragioni che si diranno, non si è in grado di cogliere con immediatezza l'effettivo principio di diritto che il giudice di Strasburgo ha inteso affermare per risolvere il caso concreto (sentenza n. 236 del 2011).

In tali evenienze, non comuni ma pur sempre possibili, a fronte di una pluralità di significati potenzialmente compatibili con il significante, l'interprete è tenuto a collocare la singola pronuncia nel flusso continuo della giurisprudenza europea, per ricavarne un senso che possa conciliarsi con quest'ultima, e che, comunque, non sia di pregiudizio per la Costituzione.

Nell'ipotesi definita dalla sentenza Varvara, questa Corte reputa che una tale attività per i rimettenti fosse doverosa e che il mancato esaurimento di essa li abbia indotti ad attribuire a questa pronuncia una portata che era invece tutta da verificare, anche alla luce del caso concreto.

6.2.– Questa Corte ha già affermato che «Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo [...] resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata» (sentenza n. 236 del 2011).

Nel caso Varvara, la Corte EDU, dopo aver preso atto che la confisca era stata disposta in ragione dell'oggettivo contrasto del piano di lottizzazione con la normativa urbanistica (paragrafo 22), e nonostante il reato fosse stato dichiarato estinto per prescrizione, ha concluso che l'applicazione al ricorrente di una "sanzione penale", quando il reato era estinto e la sua responsabilità non era stata accertata con una sentenza di condanna, contrasta con il principio di legalità enunciato dall'art. 7 della CEDU (paragrafo 72). Questa disposizione infatti non si concilierebbe con la punizione di un imputato, il cui processo non si è concluso con una condanna (paragrafo 61).

La questione da risolvere, secondo i criteri appena enunciati dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme, consiste allora nel decidere se il giudice europeo, quando ragiona espressamente in termini di "condanna", abbia a mente la forma del pronunciamento del giudice, ovvero la sostanza che necessariamente si accompagna a tale pronuncia, laddove essa infligga una sanzione criminale ai sensi dell'art. 7 della CEDU, vale a dire l'accertamento della responsabilità.

Se si fosse realizzata quest'ultima alternativa, non vi sarebbe ragione di dubitare che essa corrisponda ad una regola già impostasi nell'ordinamento giuridico nazionale (sentenza n. 239 del 2009), la cui osservanza dipende perciò non dalla normativa vigente, che la contempla, ma dal modo con cui essa trova applicazione di volta in volta.

Parimenti, si tratterebbe di un principio tutt'altro che innovativo, e del tutto consono al più tradizionale filone della giurisprudenza europea, che, in base alla presunzione di non colpevolezza, non permette l'applicazione di una pena, quando la responsabilità di chi la subisce non sia stata legalmente accertata (tra le molte, sentenza 1° marzo 2007, Geerings contro Paesi Bassi, in materia di confisca). Del resto, l'assenza di significativi profili di innovazione ben spiegherebbe per quale ragione sia stata respinta la richiesta del Governo della Repubblica di sottoporre il caso Varvara al giudizio della Grande Camera.

Che sia proprio l'accertamento di responsabilità a premere al giudice europeo è ben argomentabile sulla base sia del testo, sia del tenore logico della motivazione svolta con la pronuncia Varvara. Qui si sottolinea, infatti, che l'art. 7 della CEDU esige una dichiarazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato (paragrafo 71), poiché non si può avere una pena senza l'accertamento di una responsabilità personale (paragrafo 69). Non è in definitiva concepibile un sistema che punisca coloro che non sono responsabili (paragrafo 66), in quanto non dichiarati tali con una sentenza di colpevolezza (paragrafo 67).

Simili espressioni, linguisticamente aperte ad un'interpretazione che non costringa l'accertamento di responsabilità nelle sole forme della condanna penale, ben si accordano sul piano logico con la funzione, propria della Corte EDU, di percepire la lesione del diritto umano nella sua dimensione concreta, quale che sia stata la formula astratta con cui il legislatore nazionale ha qualificato i fatti.

Come si è già ricordato, nell'ordinamento giuridico italiano la sentenza che accerta la prescrizione di un reato non denuncia alcuna incompatibilità logica o giuridica con un pieno accertamento di responsabilità. Quest'ultimo, anzi, è doveroso qualora si tratti di disporre una confisca urbanistica. Decidere se l'accertamento vi sia stato, oppure no, è questione di fatto, dalla cui risoluzione dipende la conformità della confisca rispetto alla CEDU (oltre che al diritto nazionale). Ed è appunto questo compito, che istituzionalmente le spetta in ultima istanza, che la Corte di Strasburgo ha assolto nel caso di specie, concludendo per la violazione del diritto, dato che era mancato un congruo accertamento di responsabilità.

Né va tralasciato che il giudice europeo deve essere messo nella condizione di valutare con cognizione la natura della sentenza dichiarativa della prescrizione, affinché sia posto in luce il contenuto di accertamento che essa può assumere (ed ha eventualmente assunto nel caso a giudizio) ove il legislatore lo richieda quale condizione per applicare contestualmente una sanzione amministrativa.

Si tratta quindi non della forma della pronuncia, ma della sostanza dell'accertamento. La stessa Corte di Strasburgo, pronunciandosi in altra occasione sulla compatibilità con la presunzione di non colpevolezza di una condanna alle spese adottata nonostante la prescrizione del reato, ha infatti escluso di poter decidere la controversia sulla base della sola natura in rito della sentenza adottata dal giudice nazionale, senza invece valutare come quest'ultimo avesse motivato in concreto (sentenza 25 marzo 1983, Minelli contro Svizzera).

Questa Corte deve concludere che i giudici a quibus non solo non erano tenuti ad estrapolare dalla sentenza Varvara il principio di diritto dal quale muovono gli odierni incidenti di legittimità costituzionale, ma avrebbero dovuto attestarsi su una lettura ad esso contraria. Quest'ultima è infatti compatibile con il testo della decisione e gli estremi della vicenda decisa, più armonica rispetto alla tradizionale logica della giurisprudenza europea, e comunque rispettosa del principio costituzionale di sussidiarietà in materia penale, nonché della discrezionalità legislativa nella politica sanzionatoria degli illeciti, con eventuale opzione per la (interna) natura amministrativa della sanzione.

---

Le garanzie che l'art. 7 della CEDU offre rispetto alla confisca urbanistica sono certamente imposte, nell'ottica della Corte di Strasburgo, dall'eccedenza che tale misura può produrre rispetto al ripristino della legalità violata (sentenza 20 gennaio 2009, *Sud Fondi srl e altri contro Italia*), a propria volta frutto delle modalità con cui l'istituto è configurato nel nostro ordinamento.

Esse però non pongono in ombra che la potestà sanzionatoria amministrativa, alla quale tale misura è affidata prima dell'eventuale intervento del giudice penale, ben si lega con l'interesse pubblico alla «programmazione edificatoria del territorio» (sentenza n. 148 del 1994), alla cui cura è preposta la pubblica amministrazione. Un interesse, vale la pena di aggiungere, che non è affatto estraneo agli orizzonti della CEDU (sentenza 8 novembre 2005, *Saliba contro Malta*).

Allo stato, e salvo ulteriori sviluppi della giurisprudenza europea (in seguito al deferimento alla Grande Camera di controversie attinenti a confische urbanistiche nazionali, nei ricorsi n. 19029/11, n. 34163/07 e n. 1828/06), deve perciò ritenersi erroneo il convincimento, formulato dai rimettenti come punto di partenza dei dubbi di costituzionalità, che la sentenza Varvara sia univocamente interpretabile nel senso che la confisca urbanistica possa essere disposta solo unitamente ad una sentenza di condanna da parte del giudice per il reato di lottizzazione abusiva.

7.– Entrambe le questioni sono altresì inammissibili, perché i rimettenti erroneamente hanno ritenuto di essere obbligati a recepire il principio di diritto che avevano ricavato dalla sentenza Varvara. In tal modo essi hanno attribuito all'art. 7 della CEDU un significato non immediatamente desumibile da tale disposizione, benché la pronuncia appena citata non fosse, con ogni evidenza, espressione di un'interpretazione consolidata nell'ambito della giurisprudenza europea.

Questa Corte non può che ribadire quanto affermato fin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ovvero che alla Corte di Strasburgo compete di pronunciare la «parola ultima» (sentenza n. 349 del 2007) in ordine a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, secondo quanto le parti contraenti hanno stabilito in forza dell'art. 32 della CEDU. Si tratta di una «funzione interpretativa eminente» (sentenza n. 348 del 2007), con la quale si assicura che, all'esito di un confronto ermeneutico, tale da coinvolgere nel modo più ampio possibile la comunità degli interpreti, sia ricavata dalla disposizione convenzionale una norma idonea a garantire la certezza del diritto e l'uniformità presso gli Stati aderenti di un livello minimo di tutela dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, sarebbe errato, e persino in contrasto con queste premesse, ritenere che la CEDU abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisdizionale, quali che siano le condizioni che lo hanno determinato.

Il giudice nazionale non può spogliarsi della funzione che gli è assegnata dall'art. 101, secondo comma, Cost., con il quale si «esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto» (sentenza n. 40 del 1964; in seguito, sentenza n. 234 del 1976), e ciò vale anche per le norme della CEDU, che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento giuridico interno grazie a una legge ordinaria di adattamento.

Certamente, il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione emanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata (sentenza n. 210 del 2013). In tale ipotesi «la pronuncia giudiziaria si mantiene sotto l'imperio della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa» (sentenza n. 50 del 1970).

Quando, invece, si tratta di operare al di fuori di un simile presupposto, resta fermo che «L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri» (sentenza n. 349 del 2007).

Ciò non vuol dire, però, che questi ultimi possano ignorare l'interpretazione della Corte EDU, una volta che essa si sia consolidata in una certa direzione. Corrisponde infatti a una primaria esigenza di diritto costituzionale che sia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali, cui è funzionale, quanto alla CEDU, il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo.

Quest'ultimo, poggiando sull'art. 117, primo comma, Cost., e comunque sull'interesse di dignità costituzionale appena rammentato, deve 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. È in quest'ottica che si spiega il ruolo della Corte EDU, in quanto permette di soddisfare l'obiettivo di certezza e stabilità del diritto.

Questa Corte ha già precisato, e qui ribadisce, che il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla «giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente» (sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009), «in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza» (sentenza n. 311 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011), fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009).

È, pertanto, solo un «diritto consolidato», generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento ormai divenuto definitivo.

Del resto, tale asserzione non solo si accorda con i principi costituzionali, aprendo la via al confronto costruttivo tra giudici nazionali e Corte EDU sul senso da attribuire ai diritti dell'uomo, ma si rivela confacente rispetto alle modalità organizzative del giudice di Strasburgo. Esso infatti si articola per sezioni, ammette l'opinione dissenziente, ingloba un meccanismo idoneo a risolvere un contrasto interno di giurisprudenza, attraverso la rimessione alla Grande Camera.

È perciò la stessa CEDU a postulare il carattere progressivo della formazione del diritto giurisprudenziale, incentivando il dialogo fino a quando la forza degli argomenti non abbia condotto definitivamente ad imboccare una strada, anziché un'altra. Né tale prospettiva si esaurisce nel rapporto dialettico tra i componenti della Corte di Strasburgo, venendo invece a coinvolgere idealmente tutti i giudici che devono applicare la CEDU, ivi compresa la Corte costituzionale. Si tratta di un approccio che, in prospettiva, potrà divenire ulteriormente fruttuoso alla luce del Protocollo addizionale n. 16 alla Convenzione stessa, ove il parere consultivo che la Corte EDU potrà rilasciare, se richiesta, alle giurisdizioni nazionali superiori è espressamente definito non vincolante (art. 5). Questo tratto conferma un'opzione di favore per l'iniziale confronto fondato sull'argomentare, in un'ottica di cooperazione e di dialogo tra le Corti, piuttosto che per l'imposizione verticistica di una linea interpretativa su questioni di principio che non hanno ancora trovato un assetto giurisprudenziale consolidato e sono perciò di dubbia risoluzione da parte dei giudici nazionali.

La nozione stessa di giurisprudenza consolidata trova riconoscimento nell'art. 28 della CEDU, a riprova che, anche nell'ambito di quest'ultima, si ammette che lo spessore di persuasività delle pronunce sia soggetto a sfumature di grado, fino a quando non emerga un «well-established case-law» che «normally means case-law which has been consistently applied by a Chamber», salvo il caso eccezionale su questione di principio, «particularly when the Grand Chamber has rendered it» (così le spiegazioni all'art. 8 del Protocollo n. 14, che ha modificato l'art. 28 della CEDU).

Non sempre è di immediata evidenza se una certa interpretazione delle disposizioni della CEDU abbia maturato a Strasburgo un adeguato consolidamento, specie a fronte di pronunce destinate a risolvere casi del tutto peculiari, e comunque formatesi con riguardo all'impatto prodotto dalla CEDU su ordinamenti giuridici differenti da quello italiano. Nonostante ciò, vi sono senza dubbio indici idonei ad orientare il giudice nazionale nel suo percorso di discernimento: la creatività del principio affermato, rispetto al solco tradizionale della giurisprudenza europea; gli eventuali punti di distinguo, o persino di contrasto, nei confronti di altre pronunce della Corte di Strasburgo; la ricorrenza di opinioni dissenzienti, specie se alimentate da robuste deduzioni; la circostanza che quanto deciso promana da una sezione semplice, e non ha ricevuto l'avallo della Grande

## F. Confische senza condanna nella legge italiana

134. La confisca è generalmente una misura di diritto penale ai sensi dell'articolo 240 del codice penale. In linea di principio, l'applicazione di questa misura, in particolare per quanto riguarda la confisca di cui al primo paragrafo di tale articolo, dipende dalla condanna del convenuto. Vi sono altre forme di confisca senza condanna (confisca senza condanna) nella legge italiana come la confisca diretta dei proventi di reato (Corte di Cassazione, 31617, 2015, Lucci); confisca preventiva ai sensi della sezione 2 (3) della legge n. 575 del 31 maggio 1965 e l'articolo 24 del Codice antimafia; confisca relativa ai reati di contrabbando ai sensi dell'articolo 301 del d.P.R. n. 43/1973, come modificato dalla sezione 11 della legge n. 413/1991 (Corte di cassazione, 8330, 2014, Antonicelli e altri); confisca di animali (sezione 4 della legge n.150 del 1992, vedi Corte di Cassazione, 24815, 2013); e la confisca di opere d'arte e beni culturali (articolo 174 § 3 del decreto legislativo 42 del 2004, vedi Corte di Cassazione, 42458, 2015, Amalgia).

## G. Altre disposizioni

135. Ai sensi dell'articolo 676 del codice di procedura penale, i terzi in relazione a procedimenti penali che potrebbero avere ripercussioni sui loro beni hanno diritto di chiedere la revoca della misura di confisca conformemente agli articoli 665 e segg. di quel codice.

136. Ai sensi dell'articolo 31 comma 9 del Testo Unico dell'Edilizia, il tribunale penale ordina la demolizione dell'edificio illegale stesso come punizione per il reato di costruzione abusiva.

137. Legge n. 102 del 3 agosto 2009 recante modifica del decreto legislativo n. 78 del 2009 ha introdotto una disposizione in quest'ultima, l'articolo 4 comma 4 ter, che prevede, oltre alla revoca della misura di confisca ordinata dal tribunale penale, le condizioni in base alle quali è concesso l'indennizzo per eventuali danni subiti a seguito di un confisca ritenuta disposta in violazione della Convenzione da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

138. L'articolo 579, paragrafo 3, del codice di procedura penale prevede che laddove la confisca sia disposta come misura di sicurezza in base al diritto nazionale, essa può essere impugnata in conformità con le regole ordinarie applicabili alla responsabilità penale.

## III. DIRITTO INTERNAZIONALE ATTINENTE

139. Sono stati concepiti diversi tipi di procedure di confisca per garantire una maggiore efficacia nella lotta contro la criminalità transfrontaliera, la criminalità organizzata e altri reati gravi. Le più importanti disposizioni di diritto internazionale in materia di confisca sono l'articolo 37 della Convenzione unica del 1961 sugli stupefacenti, come modificato dal relativo protocollo del 1972; l'articolo 5 della Convenzione delle Nazioni Unite del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope; gli articoli 77 comma 2 (b), 93 comma 1 (k) e 109 comma 1 dello Statuto di Roma del Tribunale penale internazionale,

---

*Camera; il dubbio che, nel caso di specie, il giudice europeo non sia stato posto in condizione di apprezzare i tratti peculiari dell'ordinamento giuridico nazionale, estendendovi criteri di giudizio elaborati nei confronti di altri Stati aderenti che, alla luce di quei tratti, si mostrano invece poco confacenti al caso italiano.*

*Quando tutti, o alcuni di questi indizi si manifestano, secondo un giudizio che non può prescindere dalle peculiarità di ogni singola vicenda, non vi è alcuna ragione che obblighi il giudice comune a condividere la linea interpretativa adottata dalla Corte EDU per decidere una peculiare controversia, sempre che non si tratti di una "sentenza pilota" in senso stretto. >>.*

istituito nel 1998; l'articolo 8 della Convenzione internazionale del 1999 per la repressione del finanziamento del terrorismo; l'articolo 12 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2000 contro la criminalità organizzata transnazionale; l'articolo 31 della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione; e l'articolo 16 della Convenzione del 2003 dell'Unione Africana sulla prevenzione e la lotta alla corruzione.

140. Uno studio su questi accordi internazionali rivela una generale accettazione del principio di confisca dell'oggetto fisico di un reato (*objectum sceleris*), degli strumenti utilizzati per commettere un reato (*instrumentum sceleris*), i proventi di reato (*productum sceleris*) o altra proprietà di valore equivalente ("confisca del valore"), proventi che sono stati trasformati o mescolati con altre proprietà e qualsiasi reddito o altri benefici derivati indirettamente dai proventi. Tutte queste misure di confisca dipendono da una precedente condanna. Le misure di confisca non possono essere imposte a persone giuridiche o individui che non sono parti in causa, salvo nel caso di terzi senza una difesa in buona fede.

141. La confisca basata sulla non-condanna rimane relativamente eccezionale nel diritto internazionale. Tra gli strumenti sopra menzionati, solo l'articolo 54 comma 1 (c) della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003 raccomanda che le parti, ai fini dell'assistenza giudiziaria reciproca, prendano in considerazione l'adozione di misure che possano essere necessarie per consentire la confisca dei beni senza una condanna penale nei casi in cui l'autore del reato non possa essere perseguito "a causa di morte, fuga o assenza o in altri casi appropriati".

142. La Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, firmata l'8 novembre 1990 a Strasburgo ed entrata in vigore il 1 ° settembre 1993 (la "Convenzione di Strasburgo"), definisce la confisca come "una sanzione o una misura, ordinata da un tribunale a seguito di un procedimento in relazione a un reato o reati penali con conseguente privazione definitiva della proprietà".

143. Le parti della Convenzione di Strasburgo si sono impegnate, in particolare, a considerare reato il riciclaggio dei proventi di reato e a confiscare gli strumenti e i proventi o la proprietà per un valore equivalente. La Convenzione di Strasburgo stabilisce motivi specifici per il rifiuto di riconoscere le decisioni degli altri Stati firmatari in merito alla confisca in pegno o alla confisca basata sulla non-condanna, ad esempio: "l'azione richiesta sarebbe contraria ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico del parte richiesta "; "Il reato a cui si riferisce la richiesta non sarebbe un reato secondo la legge della Parte richiesta"; "La richiesta non riguarda una precedente condanna, né una decisione di natura giudiziaria o una dichiarazione in tale decisione che un reato o diversi reati siano stati commessi, sulla base del quale è stata ordinata o richiesta la confisca".

144. Tali obblighi sono stati mantenuti nella Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato e sul finanziamento del terrorismo, che è stato aperto alla firma il 16 maggio 2005 a Varsavia ed è entrato in vigore il 1 Maggio 2008 (la "Convenzione di Varsavia"). Destinato a sostituire la Convenzione di Strasburgo, è stato ratificato da ventotto Stati, compresi quindici Stati membri dell'Unione europea.

145. Per quanto riguarda la confisca basata sulla non-condanna. L'articolo 23 comma 5 impone agli Stati di "cooperare nella misura più ampia possibile" per l'esecuzione di misure equivalenti alla confisca che non

siano sanzioni penali, nella misura in cui tali misure siano ordinate da un'autorità giudiziaria in relazione a un reato.

146. In considerazione dell'eterogeneità della legislazione nazionale, alcune organizzazioni internazionali come la Task Force d'azione finanziaria (FATF) dell'OCSE, la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo e la Banca mondiale hanno prodotto guide e raccomandazioni sulle buone pratiche. Le raccomandazioni del GAFI, dal titolo "Standard internazionali sulla lotta contro il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo e della proliferazione" (aggiornato a ottobre 2016) comprendono: la raccomandazione n. 4, in cui si afferma che i paesi dovrebbero prendere in considerazione l'adozione di misure che consentano la confisca basata sulla non-condanna "nella misura in cui tale requisito sia coerente con i principi del proprio diritto interno"; e la raccomandazione n. 38, che invita gli Stati a garantire di avere l'autorità per rispondere alle richieste formulate sulla base di procedimenti di confisca basati su non-condanna e relative misure provvisorie, a meno che ciò non sia in contrasto con i principi fondamentali della loro legislazione nazionale.

#### IV. DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

147. Nel contesto dell'Unione europea, una decisione quadro del Consiglio del 26 giugno 2001 (n. 2001/500 / GAI), sul riciclaggio di denaro, l'identificazione, rintracciamento, congelamento, sequestro e confisca di strumenti e i proventi di reato, ha prima imposto sugli Stati un obbligo di non limitare l'applicazione della Convenzione di Strasburgo per i reati punibili con la privazione della libertà per un massimo di più di un anno, e l'obbligo di consentire la confisca dei beni di un valore corrispondente a quello dei strumenti e proventi di reato.

148. Una successiva decisione quadro del Consiglio del 24 febbraio 2005 (2005/212 / GAI), relativa alla confisca di proventi, strumenti e reati connessi alla criminalità, prevede la confisca ordinaria, compresa la confisca di valore, per tutti i reati soggetti alla reclusione di un periodo massimo di un anno, e la confisca di alcuni o tutti i beni detenuti da una persona che è stata dichiarata colpevole di specifici reati gravi, in cui erano stati "commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale", senza stabilire un legame tra le attività considerate essere di origine criminale e un reato specifico. Quest'ultimo approccio è stato caratterizzato come "estesi poteri di confisca".

La decisione quadro prevedeva tre serie diverse di requisiti minimi tra i quali gli Stati membri potevano scegliere per esercitare tali poteri estesi. Al momento del recepimento della decisione quadro hanno scelto diverse opzioni, con conseguente estensione dei meccanismi di confisca di vari contenuti a seconda del sistema nazionale.

149. La Direttiva UE n. 2014/42 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, sul congelamento e la confisca di strumenti e proventi di reato nell'Unione europea, si applica ai reati contemplati come previsto dall'articolo 3 secondo quanto segue:

*"A) Convenzione elaborata sulla base dell'articolo K.3, paragrafo 2, lettera c) del trattato sull'Unione europea relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea ("Convenzione sulla lotta alla corruzione che coinvolge funzionari");*

*(b) decisione quadro 2000/383 / GAI del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della protezione mediante sanzioni penali e altre sanzioni contro la contraffazione in relazione all'introduzione*

dell'euro;

c) decisione quadro del Consiglio 2001/413 / GAI, del 28 maggio 2001, relativa alla lotta contro la frode e la falsificazione di mezzi di pagamento diversi dai contanti;

d) decisione quadro del Consiglio 2001/500 / GAI, del 26 giugno 2001, relativa al riciclaggio, all'individuazione, rintracciamento, congelamento, sequestro e confisca di strumenti e proventi di reato;

e) decisione quadro 2002/475 / GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa alla lotta contro il terrorismo;

f) decisione quadro 2003/568 / GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa alla lotta contro la corruzione nel settore privato;

g) decisione quadro 2004/757 / GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, recante disposizioni minime sugli elementi costitutivi degli atti criminali e delle sanzioni nel settore del traffico illecito di droga;

(h) decisione quadro 2008/841 / GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, relativa alla lotta contro la criminalità organizzata;

(i) Direttiva 2011/36 / UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629 / GAI del Consiglio;

j) direttiva 2011/93 / UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68 / GAI del Consiglio;

k) Direttiva 2013/40 / UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 agosto 2013, relativa agli attacchi contro i sistemi di informazione e che sostituisce la decisione quadro 2005/222 / GAI del Consiglio (8), nonché altri strumenti giuridici se tali strumenti forniscono in particolare che la presente direttiva si applica ai reati penali ivi armonizzati. "

150. L'articolo 4 comma 1 di detta Direttiva prevede che gli Stati devono consentire la confisca, totale o parziale, di strumenti e proventi o beni il cui valore corrisponda a tali strumenti o proventi, previa condanna definitiva per uno dei due reati previsti all'articolo 3, che possono anche derivare da un procedimento in contumacia. L'articolo 4 comma 2 contiene una disposizione relativa alla confisca basata sulla non-condanna:

*"Laddove la confisca in base al paragrafo 1 non sia possibile, almeno laddove tale impossibilità sia il risultato di malattia o la fuga dell'imputato o imputato, gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire la confisca di strumenti e proventi nei casi in cui sono stati avviati procedimenti penali relativi a un reato che potrebbe dar luogo, direttamente o indirettamente, a benefici economici, e tali procedimenti avrebbero potuto condurre a una condanna penale se l'indagato o imputato fosse stato in grado di sostenere un processo".*

151. La Direttiva 2014/42 ha armonizzato le disposizioni sui poteri estesi di confisca stabilendo una norma minima comune. L'articolo 5 così recita:

*"Gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire la confisca, totale o parziale, di beni appartenenti a una persona condannata per un reato che può dar luogo, direttamente o indirettamente, a benefici economici, se un tribunale, sulla base delle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e le prove disponibili, come ad esempio che il valore della proprietà è sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata, si ritiene che la proprietà in questione sia derivata da una condotta criminale. "*

152. La direttiva prevede anche, all'articolo 6, la confisca di beni da terzi:

*"Gli Stati membri adottano le misure necessarie per consentire la confisca dei proventi o di altri beni il cui*

*valore corrisponde ai proventi che, direttamente o indirettamente, sono stati trasferiti da una persona indagata o imputata a terzi o che sono stati acquistati da terzi parti di una persona indagata o imputata, almeno se tali terzi sapevano o avrebbero dovuto sapere che lo scopo del trasferimento o dell'acquisizione era quello di evitare la confisca, sulla base di fatti e circostanze concrete, incluso il trasferimento o l'acquisizione gratuitamente o in cambio di un importo significativamente inferiore al valore di mercato. "*

153. L'articolo 8 della Direttiva prevede le seguenti garanzie:

*"1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le persone interessate dalle misure previste dalla presente direttiva abbiano il diritto a un ricorso effettivo e a un processo equo per far valere i propri diritti.*

*2. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che l'ordine di blocco sia comunicato alla persona interessata non appena possibile dopo la sua esecuzione. Tale comunicazione deve indicare, almeno in breve, il motivo o le ragioni dell'ordinamento in questione. Quando è necessario evitare di compromettere un'indagine penale, le autorità competenti possono rinviare la comunicazione dell'ordine di blocco alla persona interessata.*

*3. L'ordine di congelamento rimane in vigore solo per il tempo necessario a preservare la proprietà in vista di un'eventuale successiva confisca.*

*4. Gli Stati membri prevedono l'effettiva possibilità per la persona i cui beni sono coinvolti di impugnare l'ordine di blocco davanti a un tribunale, secondo le procedure previste dalla legislazione nazionale. Tali procedure possono prevedere che quando l'ordine di blocco iniziale è stato adottato da un'autorità competente diversa dall'autorità giudiziaria, tale ordine deve essere prima sottoposto a convalida o a revisione presso un'autorità giudiziaria prima che possa essere impugnato dinanzi a un tribunale.*

*5. I beni congelati che non sono successivamente confiscati devono essere restituiti immediatamente. Le condizioni o le norme procedurali in base alle quali tali beni vengono restituiti sono determinati dalla legge nazionale.*

*6. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che vengano fornite le motivazioni per qualsiasi ordine di confisca e che l'ordine sia comunicato alla persona interessata. Gli Stati membri prevedono l'effettiva possibilità per una persona nei confronti della quale è stata ordinata la confisca di impugnare l'ordinanza dinanzi a un tribunale.*

*7. Fatta salva la direttiva 2012/13 / UE e la direttiva 2013/48 / UE, le persone i cui beni sono interessati da una decisione di confisca hanno il diritto di accesso a un avvocato durante il procedimento di confisca relativo alla determinazione dei proventi e degli strumenti al fine di mantenere i loro diritti. Le persone interessate devono essere informate di tale diritto.*

*8. Nei procedimenti di cui all'articolo 5, la persona interessata ha un'effettiva possibilità di contestare le circostanze del caso, compresi fatti specifici e prove disponibili in base alle quali si ritiene che la proprietà in questione sia proprietà derivata da condotta.*

*9. I terzi hanno il diritto di rivendicare il diritto di proprietà o altri diritti di proprietà, anche nei casi di cui all'articolo 6.*

*10. Qualora, a seguito di un reato, le vittime abbiano pretese nei confronti della persona soggetta a una misura di confisca prevista dalla presente direttiva, gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che la misura di confisca non impedisca a tali vittime di chiedere un risarcimento per i loro crediti."*

LA LEGGE

## I. RIUNIONE DELLE DOMANDE

154. La Corte rileva innanzitutto che, nell'interesse della corretta amministrazione della giustizia, e in conformità con l'Articolo 42 § 1 del Regolamento della Corte, è opportuno unire le domande, gli eventi che danno origine alle tre domande e il contesto legislativo è lo stesso.

## II. OSSERVAZIONI PRELIMINARI

155. Occorre anzitutto rilevare che le domande di cui trattasi riguardano esclusivamente la questione della compatibilità con la Convenzione della confisca basata sulla non-condanna, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della legge n. 47/1985, come incorporato nell'articolo 30 comma 1 del Testo Unico dell'Edilizia (vedere paragrafi 102 e 106 sopra).

## III. LE OBIEZIONI PRELIMINARI DEL GOVERNO

### A. Le osservazioni del governo

156. Il governo ha sollevato obiezioni preliminari su tutte e tre le domande.

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

157. Per quanto riguarda la prima società ricorrente, il Governo ha informato la Corte che prima di presentare la sua domanda a Strasburgo, G.I.E.M. S.r.l. aveva presentato ricorso dinanzi al tribunale di Bari per ottenere il risarcimento del danno subito a seguito degli atti del consiglio comunale di Bari, la confisca delle sue terre e le conseguenze economiche negative per i beni della società.

Secondo il governo, l'oggetto di tali procedimenti era lo stesso di quello delle denunce sollevate nella domanda. Poiché la società richiedente non aveva informato la Corte di tale fatto essenziale, vi era stato un abuso del diritto di ricorso e la domanda doveva essere dichiarata inammissibile ai sensi dell'articolo 35 comma 3 (a) della Convenzione.

158. Inoltre, poiché i procedimenti nazionali in questione erano ancora pendenti - non era ancora stata depositata la relazione del perito per la valutazione del danno lamentato dalla società ricorrente - la domanda era in ogni caso prematura (articolo 35 comma 1).

159. Il Governo ha inoltre sottolineato che il terreno era già stato restituito alla società richiedente nel dicembre 2013. Infine, ha indicato a questo proposito che l'articolo 4-ter della legge n. 102 del 3 agosto 2009 (vedere paragrafo 137 sopra), oltre a richiedere la revoca della misura di confisca, che sarebbe ordinata dal tribunale penale, prevedeva il risarcimento da attribuire per qualsiasi danno subito a seguito di una confisca che era "ingiustificato ai sensi della Convenzione". Nel ricorso, tuttavia, la società richiedente non aveva cercato un risarcimento del genere e non si era quindi avvalsa di questo rimedio efficace.

#### 2. Falgest S.r.l. e il signor Girona

160. Per quanto riguarda la società ricorrente Falgest S.r.l., il Governo ha obiettato che i ricorsi interni allo Stato Italiano non erano stati definiti dal momento che, come dimostrato dall'azione di G.I.E.M. Srl, la

società richiedente potrebbe e dovrebbe, in conformità con l'articolo 676 del codice di procedura penale (vedere paragrafo 135 sopra), presentare una domanda interlocutoria per la revisione dell'ordine di esecuzione (articolo 665 del codice di procedura penale) e chiedere al giudice di esecuzione di ripristinare il suo titolo di proprietà sui beni confiscati.

Ai sensi del succitato articolo 676, eventuali terzi in relazione a procedimenti penali che potrebbero avere ripercussioni sulla loro proprietà possono chiedere la revoca della misura di confisca. L'efficacia di questo rimedio era stata dimostrata, ad esempio, nel materiale fornito ai candidati in attesa di esame professionale nel 2012 presso un istituto di formazione degli avvocati a Roma nel quale era incluso un modulo standard per la richiesta di revisione di un provvedimento di confisca deciso per lottizzazione edilizia e si era basato sui principi stabiliti nella *Sud Fondi S.r.l.* e altro giudizio (giudizio, sopra citato). Nel modulo era spiegato che il rimedio poteva essere utilizzato anche da terzi che avevano sofferto degli effetti negativi della misura.

161. Il Governo ha osservato inoltre, sempre in relazione a *Falgest S.r.l.*, che la società richiedente non aveva cercato di recuperare i terreni confiscati, ma solo un risarcimento per la sua perdita. Ad avviso del Governo, la società avrebbe dovuto portare davanti ai tribunali nazionali "un'azione contro lo Stato per chiedere un risarcimento per la perdita economica subita a seguito della presunta confisca illecita".

162. Il Governo aggiunge che la società richiedente avrebbe potuto anche usare il rimedio previsto dall'articolo 579 comma 3 del Codice di Procedura Penale (vedere paragrafo 138 sopra), per cui un imputato, dopo aver subito procedimento penale, può contestare quella decisione in particolare per quanto riguarda una misura di confisca al fine di riesaminare il caso nel merito.

163. Il Governo ha infine ribadito la sua obiezione, già sollevata nei confronti di *G.I.E.M. S.r.l.*, spiegando che la società richiedente non aveva usato il rimedio previsto dalla sezione 4-ter della legge n. 102 del 3 agosto 2009 (vedere paragrafi 137 e 159 sopra).

164. Il Governo ha concluso che le richieste dovevano essere dichiarate inammissibili ai sensi dell'articolo 35 comma 1 della Convenzione per il mancato esaurimento delle vie di ricorso nazionali.

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

165. Infine, per quanto riguarda *Hotel Promotion Bureau S.r.l.* e *R.I.T.A. Sarda S.r.l.*, il Governo ha ribadito i propri argomenti sulla necessità di presentare una domanda interlocutoria per il riesame dell'ordine di esecuzione (v. Punto 160 supra).

## **B. Richieste delle società ricorrenti**

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

166. Secondo il legale di *G.I.E.M. S.r.l.*, mentre era vero che il loro cliente aveva avviato un procedimento civile prima di presentare la sua domanda alla Corte, non vi era stato alcun abuso del diritto di applicazione, né l'applicazione era prematura.

167. Egli ha sostenuto che i fatti esposti nella domanda non erano errati e che non vi era stato alcun

tentativo di fuorviare la Corte. Il procedimento interno riguardava il riconoscimento della responsabilità extracontrattuale dell'autorità municipale di Bari per il danno derivante dalle sue decisioni, mentre i reclami presentati dinanzi alla Corte riguardavano l'illegittimità della privazione della proprietà a causa dell'imposizione imprevedibile di una sanzione penale. Inoltre, il procedimento dinanzi al Tribunale di Bari non era ancora stato concluso con una decisione finale in esito alla controversia.

168. Per quanto riguarda la possibilità di fare affidamento sull'articolo 4-ter della legge n. 102 del 3 agosto 2009, il consulente legale di G.I.E.M. S.r.l. ha evidenziato che il rimedio in questione, stabilendo criteri per la valutazione dei beni immobili da restituire a seguito di una sentenza della Corte, ritenendo che la confisca abbia violato la Convenzione, era inefficace. La ricorrente ha spiegato che, nel caso del loro cliente, il terreno confiscato era già stato restituito nel 2013 e, poiché non c'erano costruzioni su quel terreno, non sarebbe stato possibile ottenere alcun risarcimento.

169. Ad avviso della parte ricorrente, il Governo dovrebbe dovuto, in seguito alle due sentenze della Corte in Sud Fondi S.r.l. e altri (entrambi citati sopra), offrire al suo cliente una somma a titolo di risarcimento per tutti i danni subiti, invece di continuare a contestare il merito della domanda.

## *2. Falgest S.r.l.*

170. I rappresentanti della società Falgest S.r.l. hanno affermato che una domanda interlocutoria di riesame dell'ordine di esecuzione avrebbe consentito soltanto di sollevare questioni relative all'esistenza, all'attuazione, alla portata e alla legittimità sostanziale e procedurale dell'ordinanza, impedendo così una nuova valutazione dei fatti da parte del giudice dell'esecuzione. Hanno concluso che, anche se la società richiedente avesse usato questo rimedio, non sarebbe riuscita a recuperare la proprietà confiscata. Hanno sottolineato che i tribunali nazionali inferiori avevano già accertato che gli elementi psicologici e materiali del reato di lottizzazione abusiva erano sussistenti e che la sanzione imposta alla società era stata ordinata in conformità con la giurisprudenza costante della Corte di Cassazione. Poiché non poteva fornire un risarcimento adeguato, la domanda interlocutoria non era quindi un rimedio efficace ai sensi dell'articolo 35 comma 1 della Convenzione.

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

171. Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l., da parte sua, hanno contestato, in sostanza, il fatto che la domanda interlocutoria di riesame dell'ordine di esecuzione costituisce un rimedio efficace.

## **C. La valutazione della Corte**

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

#### *(a) Se vi è stato un abuso del diritto di applicazione individuale*

172. La Corte reitera che in base all'articolo 35 comma 3 (a) una richiesta può essere respinta come un abuso del diritto di applicazione individuale se, tra le altre ragioni, fosse basata sapientemente su fatti non veritieri (vedere *Gross v. Switzerland* [GC] 67810/10, § 28, ECHR 2014).

173. La Corte evidenzia che la società richiedente ha ammesso che aveva intrapreso la sua causa civile

senza informare la Corte di quella circostanza quando depositò la sua richiesta a Strasburgo. Vista la spiegazione fornita da G.I.E.M. S.r.l., ovvero che il procedimento civile ancora pendente dinanzi ai tribunali nazionali e la presente domanda hanno obiettivi diversi, il Corte ritiene impossibile accettare l'argomentazione avanzata dal Governo.

174. L'omissione in questione non può essere vista come un tentativo di nascondere alla Corte una informazione essenziale o, in ogni caso, informazioni rilevanti per la sua decisione. Il tribunale di Bari è stato adito per fornire riparazione a fronte di qualsiasi danno che potrebbe derivare dagli atti dell'autorità municipale di Bari, che è accusato di aver indotto in errore la società richiedente sull'uso del terreno pertinente per la costruzione, mentre i regolamenti di pianificazione vietavano qualsiasi attività edificatoria (vedere paragrafo 42 sopra). Tuttavia, la domanda depositata a Strasburgo è finalizzata ad ottenere una conclusione che accerti se vi sono state violazioni dell'articolo 7 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 a causa di una misura di confisca che la società richiedente considera priva di base legale.

175. In conclusione, non avendo riscontrato alcun intento fraudolento da parte della società ricorrente, la Corte respinge l'eccezione secondo cui vi è stato un abuso del diritto di ricorso.

#### **(b) Esaurimento di rimedi nazionali**

176. La Corte ribadisce che lo scopo della norma sull'esaurimento delle vie di ricorso nazionali è quello di offrire agli Stati contraenti l'opportunità di prevenire o di mettere a repentaglio le violazioni loro addebitate prima che tali accuse gli vengano sottoposte (vedi, tra molte altre autorità, *Paksas v. Lithuania* [GC], n. 34932/04, paragrafo 75, ECHR 2011 (estratti)). Al momento opportuno, la società G.I.E.M. S.r.l. ha dato ai tribunali nazionali la possibilità di esaminare i propri reclami e di porre rimedio alle presunte violazioni. La Corte osserva, tuttavia, che il procedimento civile intentato dalla società richiedente il 7 aprile 2005 (vedere paragrafo 43 sopra) perseguiva uno scopo diverso da quello della presente domanda.

177. Per quanto riguarda il rimedio di cui alla legge n. 102/2009, l'eccezione del Governo non può essere accolta, in quanto il terreno è stato restituito alla società richiedente non a seguito di una sentenza della Corte che ha riscontrato una violazione dei suoi diritti (vedere paragrafo 137 sopra), ma a seguito di un ricorso presentato dall'autorità municipale di Bari nell'ottobre 2012 (vedere paragrafo 42 sopra). La Corte pertanto respinge l'obiezione che la società G.I.E.M. S.r.l. non è riuscito ad esaurire i rimedi nazionali.

#### **2. Falgest S.r.l.**

178. Per quanto riguarda la società Falgest S.r.l. la Corte fa riferimento alle motivazioni e conclusioni riportate nel paragrafo 177 per quanto riguarda la legge n. 102/2009.

179. Per quanto riguarda il riferimento del Governo a un rimedio ai sensi dell'articolo 579 comma 3 del codice di procedura penale (vedere paragrafi 138 e 162 *supra*), la Corte si limita a osservare che questo rimedio è disponibile per un imputato quando il procedimento penale è stato definito, consentendo a tale persona di appellarsi contro la sentenza specificamente in merito a una confisca che è stata imposta come misura di sicurezza. La società richiedente non può quindi essere rimproverata per non aver utilizzato tale rimedio, in quanto la confisca in questione non era una misura di sicurezza.

180. Per quanto riguarda il rimedio previsto dall'articolo 676 del codice di procedura penale (vedere paragrafi 135 e 160 *supra*), questo rimedio si è rivelato inefficace prima della sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (giudizio, citati sopra). Il 31 maggio 2001, molto prima di tale sentenza, G.I.E.M. S.r.l. aveva utilizzato il rimedio in questione e la Corte di Cassazione aveva respinto il suo ricorso nel giugno 2005 sul presupposto che la confisca poteva essere applicata anche a beni appartenenti a terzi in buona fede (vedere paragrafi 34-41 sopra). Il Governo non ha dimostrato, in base alla giurisprudenza, che questo rimedio è stato accolto dal Sud Fondi S.r.l. e altri in una situazione in cui, come nel presente caso, il reato era prescritto.

181. Certamente, nella seconda serie di procedimenti di esecuzione riguardanti G.I.E.M. S.r.l., il 12 marzo 2013 il Giudice della Esecuzione, su richiesta dell'Amministrazione Comunale di Bari nell'ottobre 2012, ha revocato la misura di confisca sul presupposto, in primo luogo, che la Corte aveva riscontrato una violazione dell'articolo 7 della Convenzione in Sud Fondi S.r.l. e altri sentenza (giudizio, citata sopra) e, in secondo luogo, che la società era stata considerata come una terza parte in buona fede, perché nessuno dei suoi amministratori era stato ritenuto responsabile per il reato di lottizzazione edilizia abusiva (vedere paragrafo 42 sopra).

Questo non è il caso della società Falgest S.r.l. La summenzionata decisione del Giudice dell'Esecuzione del 12 marzo 2013 ha riguardato la necessità di provare l'esistenza dell'elemento psicologico del reato di lottizzazione edilizia, mentre nel caso di Falgest S.r.l. l'autorità giudiziaria ha accertato che il reato è stato commesso (vedere paragrafi 82-86 sopra). Il motivo per cui i suoi direttori aziendali non sono stati condannati era che il reato era prescritto. Il rimedio indicato dal governo non ha quindi fornito riparazione per le violazioni denunciate dalla società richiedente.

182. Quanto all'argomento del Governo secondo cui i ricorrenti avrebbero dovuto avviare procedimenti civili contro lo Stato per ottenere il risarcimento per la confisca (vedere paragrafo 161 sopra), la Corte ribadisce che, ai sensi dell'articolo 35 comma 1 della Convenzione, non vi è alcun obbligo di ricorrere a rimedi inadeguati o inefficaci. Per essere efficace, una soluzione deve essere in grado di porre rimedio direttamente allo stato di cose contestato e deve offrire ragionevoli prospettive di successo (vedere Vučković e altri v. Serbia (obiezione preliminare) [GC], nn. 17153/11 e 29 altri, § § 73-74, 25 marzo 2014). Nel caso di specie, tenuto conto del fatto che al momento della presentazione della domanda la confisca era considerata lecita, la Corte non vede in che modo il rimedio menzionato dal Governo avrebbe potuto dimostrarsi efficace.

183. In conclusione, la Corte respinge le obiezioni sollevate dal Governo nei confronti di Falgest S.r.l.

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

184. Per quanto riguarda il presente ricorso, la Corte si limita a concludere che ha raggiunto, ai punti 180-181 sopra, le stesse conclusioni riguardo la stessa obiezione del Governo al ricorso presentato dalla società Falgest S.r.l. e dal signor Gironda.

185. Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che l'eccezione preliminare del Governo debba essere respinta.

## IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DELLA CONVENZIONE

186. Tutti i ricorrenti hanno sostenuto che la confisca dei loro beni, nonostante il fatto che non fossero stati condannati, ha violato l'articolo 7 della Convenzione, che recita come segue:

*"1. Nessuno può essere ritenuto colpevole di alcun reato penale a causa di qualsiasi atto o omissione che non costituisca un reato ai sensi del diritto nazionale o internazionale nel momento in cui è stato commesso. Né sarà imposta una pena più pesante di quella che era applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.*

*2. Questo articolo non pregiudica il processo e la punizione di qualsiasi persona per qualsiasi atto o omissione che, nel momento in cui è stato commesso, era criminale secondo i principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili".*

## **A. Ammissibilità**

### *1. Richieste del Governo*

187. Il Governo contesta l'ammissibilità e afferma che le tre domande dovevano essere dichiarate incompatibili *ratione materiae* con le disposizioni della Convenzione. Ritiene che il reato di lottizzazione abusiva si ritiene commesso laddove il territorio sia stato alterato da costruzioni illegali o dal frazionamento illegale di terreni in violazione della legislazione applicabile o della strumentazione urbanistica, o in assenza dei necessari titoli abilitativi.

188. Sottolineando la necessità di proteggere il paesaggio e l'ambiente e di fornire spazi urbani adatti a vivere e ben organizzati, il governo ha dichiarato che per combattere il fenomeno della edificazione illegale, che spesso interferisce con l'uso ordinato del territorio, lo Stato italiano ha "molti strumenti giuridici" a sua disposizione.

189. Ha osservato che, ai sensi dell'articolo 30 del Testo unico dell'Edilizia (d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001), l'acquisto di terreni abusivamente lottizzati è nullo (Articolo 30 comma 9), l'esecuzione della lottizzazione edilizia potrebbe essere sospesa dall'autorità comunale con l'adozione di una misura provvisoria [ordinanza di sospensione dei lavori, n.d.r.] (articolo 30 comma 7) e la proprietà di un immobile abusivamente lottizzato trasferita all'amministrazione comunale, alla quale è affidato il compito di eseguire la demolizione degli edifici illegalmente eretti nell'ambito del territorio di competenza (articolo 30 comma 8). Se il comune non riuscisse a demolire tali edifici, la demolizione dovrebbe essere eseguita, al suo posto, dall'autorità regionale.

190. Il Governo ha aggiunto che, ai sensi dell'articolo 44 comma 2, di tale codice [il Testo Unico dell'Edilizia d.P.R. n. 380/2001, n.d.r.], nei casi in cui è stato avviato un procedimento penale contro un soggetto accusato di essere responsabile della lottizzazione edilizia, il tribunale deve ordinare la confisca del sito in questione, nella misura in cui ha accertato l'illiceità della realizzazione. Anche in questi casi, la proprietà del terreno è trasferita al comune.

191. Il Governo ha spiegato che l'autorità amministrativa può disporre la confisca nei casi in cui nessun procedimento penale è stato incardinato contro i responsabili della lottizzazione abusiva o fino al momento in cui esso non è stato incardinato. Tuttavia, una volta avviato il procedimento penale, è l'autorità giudiziaria che si occupa della questione che dispone la confisca, sostituendo in tal modo la misura di confisca amministrativa che sarebbe stata disposta ai sensi dell'articolo 30 comma 8. La confisca avrebbe

gli stessi effetti a prescindere dall'autorità che l'ha disposta.

192. Come regola generale, la confisca è disposta dall'autorità amministrativa. I tribunali penali ordinerebbero la confisca solo nelle seguenti situazioni: su una condanna; quando la responsabilità dell'imputato è stata accertata, ma la causa è stata definita in seguito alla prescrizione del reato (sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato); nel caso in cui l'imputato è morto; e dopo un'amnistia.

193. Secondo il governo, la legge n. 47/1985 aveva operato una chiara distinzione tra le sanzioni (detenzione fino a due anni e un'ammenda) applicabili al reato di lottizzazione abusiva (articolo 20) e la misura di confisca ordinata da un tribunale penale (articolo 19). Ha spiegato che successivamente il decreto n. 380/2001 aveva codificato le norme esistenti, in particolare per quanto riguarda il permesso di costruire, e aveva incorporato, senza modifiche, gli articoli 19 e 20 della legge n. 47/1985, due diverse disposizioni, con una "scelta sbagliata" da parte dei redattori della nuova disposizione legislativa, fondendoli nell'articolo 44 del Testo Unico dell'Edilizia (v. Punto 108 supra).

194. Il governo ha respinto la tesi che la confisca di terreni ordinata da un tribunale penale ai sensi dell'articolo 44 comma 2 del Testo unico dell'Edilizia sia una "pena" (pena) nella legge italiana, o una pena aggiuntiva (pena accessoria) ai sensi dell'articolo 240 del codice penale, osservando come segue:

- (a) la confisca ordinata dal tribunale penale priva il proprietario dei suoi diritti di proprietà, così come la misura amministrativa ai sensi dell'articolo 30 del Testo unico dell'Edilizia;
- (b) il provvedimento di confisca è finalizzato a ripristinare l'uso ordinato del terreno; e
- (c) il sito confiscato è trasferito al comune sul territorio di cui è ubicato (cioè all'ente territoriale preposto al controllo del corretto uso del suolo), e non allo Stato, come sarebbe il caso per la confisca ordinata ai sensi dell'articolo 240 del codice penale.

195. Il Governo è del parere che, per comprendere gli strumenti di protezione del paesaggio nella legislazione italiana, la Corte dovrebbe considerare la differenza tra, da un lato, le disposizioni relative ai lavori di costruzione in assenza o in violazione del permesso di costruire, e dall'altra, le disposizioni che regolano la lottizzazione abusiva.

196. Il Governo ha spiegato che, sotto la prima serie di disposizioni, dopo un accertamento di colpevolezza (articolo 31 comma 9 del Testo unico dell'Edilizia, vedere paragrafo 136 sopra), il tribunale penale ordina la demolizione dell'edificio illegale come pena accessoria del reato di costruzione abusiva. In caso di lottizzazione edilizia, la corte ordina la confisca della terra a condizione che l'abusività sia stata accertata (articolo 44 comma 2 del Codice), indipendentemente dal fatto che l'imputato sia stato condannato o meno. L'interesse pubblico per la protezione del paesaggio è più forte nel secondo caso, perché non si tratta di un singolo edificio ma di una trasformazione completa del territorio in relazione al suo uso naturale, consistente, per esempio, nella costruzione di un villaggio di diverse decine case.

197. A giudizio del Governo, l'interpretazione della Corte dell'articolo 19 della legge n. 47/1985 nel caso di Sud Fondi S.r.l. e altri v. Italia ((dec.), 75909/01, 30 agosto 2007), come confermato nella sentenza Varvara (citata sopra), sarebbe in contrasto con le disposizioni che regolano la confisca dei terreni nella legge italiana.

Il governo ha osservato che la Corte aveva deciso che la confisca in questione era una sanzione penale ai

sensi dell'articolo 7 della Convenzione perché:

- (a) è collegata a un reato;
- (b) il Testo unico dell'Edilizia considera la confisca una pena;
- (c) la sanzione non è finalizzata al riparo dei danni ma ha uno scopo essenzialmente punitivo, per prevenire ripetute violazioni delle condizioni statutarie;
- (d) la pena è particolarmente severa, in quanto estesa a tutti i terreni all'interno del sito interessato; e
- (e) il carattere sostanzialmente illecito della trasformazione urbanistica è stato stabilito dai tribunali penali.

198. L'opinione del Governo è che la conclusione cui è pervenuta la Corte è errata. In primo luogo, non è vero che la confisca è necessariamente connessa a un reato penale, in quanto, ai sensi dell'articolo 30 comma 8 del Testo Unico dell'Edilizia, può essere ordinata da un'autorità amministrativa prima che la condanna diventi definitiva, e può anche essere imposta a una società, che non può essere perseguita per un reato in virtù del principio *societas delinquere non potest*.

199. Anche il secondo argomento della Corte sarebbe stato irrilevante, in quanto è illogico affermare che la confisca può essere di natura diversa, amministrativa o penale, a seconda che sia ordinata da un'autorità amministrativa o da un tribunale penale.

200. In terzo luogo, l'obiettivo della confisca non è punire i responsabili dell'atto illegale, ma rimuovere gli effetti di uno sviluppo illecito del territorio e proteggere il paesaggio da un uso incompatibile con la pianificazione dell'uso del suolo. La misura è quindi anche di natura preventiva.

201. Il governo ha aggiunto che la natura penale della confisca non può dipendere dalla gravità delle conseguenze economiche per i beni del proprietario degli immobili confiscati, o dalla sua estensione, o dalla dimensione della costruzione e dal suo rapporto con l'area complessivamente confiscata. Ha sostenuto che la natura della misura deve essere valutata in relazione al suo regime giuridico come determinato dalla legge e interpretato dai tribunali nazionali.

202. Infine, il fatto che la confisca sia disciplinata dall'articolo 44 del Testo Unico dell'Edilizia, sotto la voce "sanzioni penali", non dimostrerebbe che deve essere classificata come una sanzione penale, poiché questo è il risultato di un errore da parte dei redattori del testo normativo.

203. Secondo il governo, dopo la decisione di ricevibilità della Corte in *Sud Fondi S.r.l.* e altri (giudizi, citati sopra), i tribunali italiani hanno interpretato l'istituto giuridico della confisca alla luce dei principi della Convenzione come enunciati dalla Corte, dando un'interpretazione dell'articolo 44 comma 2 del Testo Unico dell'Edilizia che è conforme all'articolo 7 della Convenzione.

Tale adeguamento non avrebbe comportato un cambiamento nella classificazione giuridica della misura, ma l'introduzione nell'ordinamento giuridico italiano delle garanzie previste dall'articolo 7 della Convenzione. Di conseguenza, la confisca potrebbe essere ordinata da un tribunale penale solo se vi fosse la prova sia dell'elemento materiale (elemento oggettivo) che dell'elemento psicologico (elemento soggettivo) dell'atto illecito.

Il governo ha concluso, secondo quanto precede, che la confisca di terreni ai sensi dell'articolo 44 del Testo Unico dell'Edilizia non è una "pena" ai fini dell'articolo 7 della Convenzione.

## 2. Richieste dei ricorrenti

**(a) G.I.E.M. S.r.l.**

204. La società ricorrente ha fatto riferimento ai fatti e ai motivi esposti dalla Corte nella sua decisione di ammissibilità in Sud Fondi S.r.l. e altri (citati sopra) e ha concluso che la confisca dei suoi immobili, anche se non vi era stata alcuna attività illegale da parte sua o da parte del suo legale rappresentante, deve essere considerata una sanzione ai sensi della giurisprudenza di Strasburgo.

**(b) Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l.**

205. Pur ammettendo che, secondo la legge nazionale e la giurisprudenza nazionale consolidata, la confisca per la trasformazione illecita del territorio sia da considerare una sanzione amministrativa, le società ricorrenti hanno sottolineato che la Corte aveva nondimeno indicato chiaramente, nella sua decisione di ammissibilità in Sud Fondi srl e altri (sopra citata), che la confisca di cui all'articolo 44 comma 2 del Testo Unico dell'Edilizia deve essere classificata come una sanzione penale e deve quindi rispettare i principi fondamentali che regolano le decisioni penali, osservando il principio di legalità ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione.

206. Le società ricorrenti hanno ritenuto che, nonostante le dichiarazioni dei tribunali italiani nel presente caso, la confisca di terreni "illegalmente lottizzati" non potesse essere considerata come una mera sanzione amministrativa non soggetta al principio della responsabilità penale personale; al contrario, ha dovuto sottostare alle norme sostanziali e procedurali che disciplinano l'accertamento di tale responsabilità.

207. Secondo i ricorrenti, la natura "penale" di questo tipo di confisca e quindi l'applicabilità dell'articolo 7, come confermato dalla Corte nella sua sentenza Varvara (citata sopra), è evidente.

**(c) Falgest S.r.l. e Sig. Gironda**

208. I ricorrenti hanno sostenuto che la confisca contestata non può essere considerata come una sanzione meramente amministrativa con la conseguenza che il principio della responsabilità penale individuale non era applicabile.

209. Hanno osservato che, nonostante la posizione della Corte in materia e nonostante l'obbligo per i tribunali nazionali di seguire la giurisprudenza di Strasburgo, la Corte di Cassazione italiana ha mantenuto la precedente linea interpretativa, arrivando al punto di affermare che la misura della confisca deve essere eseguita anche se non vi è stata alcuna condanna perché il perseguimento del reato è prescritto dalla legge, laddove la Corte di Cassazione abbia accertato gli elementi psicologici e materiali del reato di lottizzazione edilizia.

*3. La valutazione della Corte*

**(a) Principi generali**

210. La Corte ribadisce che il concetto di "pena" nell'articolo 7 ha un significato autonomo. Per rendere efficace la tutela offerta dal presente articolo, la Corte deve rimanere libera di spingersi dietro le apparenze

e valutare autonomamente se una determinata misura costituisca in sostanza una "pena" ai sensi di tale disposizione (v. Welch c. Regno Unito, 9 febbraio 1995, § 27, Serie A 307-A, e Jamil c. Francia, 8 giugno 1995, § 30, Serie A 317-B).

211. La formulazione dell'articolo 7 comma 1, seconda frase, indica che il punto di partenza in ogni valutazione dell'esistenza di una "sanzione" è se la misura in questione è imposta in seguito alla decisione che una persona è colpevole di un reato. Tuttavia, altri fattori possono anche essere presi in considerazione come rilevanti in questo contesto, vale a dire la natura e lo scopo della misura in questione; la sua caratterizzazione secondo la legge nazionale; le procedure coinvolte nella realizzazione e attuazione della misura; e la sua gravità (vedi Welch, citata sopra, § 28, Jamil, citata sopra, § 31, Kafkaris, citata sopra, § 142, M. v. Germania, No. 19359/04, § 120, CEDU 2009, Del Río Prada v. Spagna [GC], no 42750/09, § 82, ECHR 2013 e Société Oxygène Plus v. France (dec.), n. 76959/11, § 47, 17 maggio 2016).

#### **(b) Applicazione dei principi generali ai presenti procedimenti**

212. Nel caso di Sud Fondi S.r.l. e altri (decisione di ammissibilità del 30 agosto 2007, citata sopra), la Corte ha ritenuto che la confisca per lottizzazione edilizia imposta alla ricorrente potesse essere considerata una "sanzione" ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione, nonostante il fatto che nessuna condanna penale fosse stata emessa nei confronti delle società ricorrente o dei suoi rappresentanti. A tal fine si è basata sul fatto che la confisca in questione era connessa a un "reato penale" basato su disposizioni giuridiche generali; che l'illegalità materiale degli interventi edilizi era stata stabilita dai tribunali penali; che la sanzione prevista dall'articolo 19 della legge n. 47 del 1985 ha lo scopo principale di scoraggiare, a titolo di punizione, ulteriori violazioni delle condizioni statutarie; che il Testo Unico dell'Edilizia del 2001 ha classificato la confisca per la lottizzazione abusiva tra le sanzioni penali; e, infine, che la sanzione era di una certa severità. Nella sentenza Varvara (citata sopra, § 51), la Corte ha confermato tale conclusione.

213. Nella fattispecie l'applicabilità dell'articolo 7 è stata negata dal governo.

214. La Corte deve quindi accertare se le confische contestate costituiscono "sanzioni" ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. Per fare ciò applicherà i criteri che derivano dai principi generali ribaditi sopra.

#### *(i) Se le confische siano state imposte in seguito a condanne per reati*

215. Riguardo il fatto che le confische in questione siano state imposte in seguito a condanne per reati, la Corte ha generalmente ritenuto che questo sia solo un criterio, tra gli altri da prendere in considerazione (vedere Saliba c. Malta (dec.), 4251 / 02, 23 novembre 2004, Sud Fondi Srl e a. (Decisione citata sopra), M. v. Germany (citata sopra) e Berland c. Francia, 42875/10, § 42, 3 settembre 2015), senza che sia considerato decisivo quando si tratta di stabilire la natura della misura (cfr. Valico Srl c. Italia (dec.), n. 70074/01, CEDU 2006-III, e Société Oxygène Plus, citata sopra, § 47). Solo più raramente la Corte ha ritenuto questo aspetto decisivo nel dichiarare inapplicabile l'articolo 7 (cfr. Yildirim c. Italia (dec.), 38602/02, CEDU 2003-IV, e Bowler International Unit c. Francia, n. 1946/06, § 67, 23 luglio 2009).

216. Secondo la Corte, se la natura penale di una misura dovesse essere stabilita, ai fini della Convenzione, puramente sulla base del fatto che l'interessato aveva commesso un atto caratterizzato come un reato nel diritto interno ed era stato giudicato colpevole di tale reato da parte di un tribunale penale, ciò sarebbe in

contrasto con il significato autonomo di "pena" (v., in tal senso, Valico Srl, decisione citata sopra). Senza un concetto autonomo di sanzione, gli Stati sarebbero liberi di imporre sanzioni senza classificarle come tali e le persone interessate sarebbero quindi private delle garanzie di cui all'articolo 7 comma 1. Tale disposizione sarebbe quindi priva di qualsiasi effetto pratico. È di fondamentale importanza che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo tale da rendere i suoi diritti pratici ed efficaci, non teorici e illusori, e questo principio si applica quindi all'articolo 7 (cfr. Del Río Prada, citata sopra, § 88).

217. Di conseguenza, mentre la condanna dei tribunali penali nazionali può costituire un criterio, tra gli altri, per determinare se una misura costituisca o meno una "sanzione" ai sensi dell'articolo 7, l'assenza di una condanna non è sufficiente per escludere applicabilità di tale disposizione.

218. Nel caso di specie, il governo non è d'accordo, contrariamente alla posizione assunta nel caso di Sud Fondi S.r.l. e altri (decisione citata sopra), nel ritenere che le confische devono necessariamente essere collegate a un "reato", assumendo così oggi la tesi contraria a quella assunta in quel caso, secondo cui, anche se "nessuna precedente condanna penale [era stata] pronunciata nei confronti delle società ricorrenti o dei loro rappresentanti da parte dei tribunali italiani", la confisca contestata era comunque connessa a un reato basato su disposizioni legali generali", la confisca contestata era tuttavia connessa a un reato basato su disposizioni di legge generali.

219. Avendo riguardo alle circostanze delle situazioni nella presente causa e dopo aver esaminato gli argomenti del Governo, la Grande Camera non vede alcun motivo per discostarsi dalla constatazione della Camera nella decisione Sud Fondi S.r.l. e altri (citata sopra). In ogni caso, anche supponendo che fosse richiesta una constatazione diversa, per le ragioni sopra esposte la Corte rileva che questo criterio di per sé non può servire a escludere la natura "penale" della misura. La Corte deve quindi esaminare gli altri criteri sopra menzionati.

*(ii) La classificazione della confisca nel diritto nazionale*

220. Per quanto riguarda la classificazione della confisca nel diritto interno, la Corte innanzitutto osserva che l'articolo 44 del Testo Unico dell'Edilizia, che disciplina la misura della confisca in questione nella presente causa, reca la voce "Sanzioni penali" (vedere paragrafo 108 sopra). La Corte prende inoltre atto dell'argomento del governo secondo cui questa formulazione è semplicemente un errore da parte dei redattori di questo testo commesso quando sono state codificate le norme pertinenti. Tuttavia, questo argomento non è supportato dalla storia legislativa della disposizione. Inoltre, poiché la legge è stata approvata nel 2001, il legislatore ha avuto sedici anni per correggere l'errore se avesse scelto di farlo.

221. Questo elemento indica che la confisca è effettivamente una "pena" ai sensi dell'articolo 7 (vedere Sud Fondi S.r.l. e a., Decisione citata sopra).

*(iii) La natura e lo scopo della misura della confisca*

222. Per quanto riguarda la natura e lo scopo del provvedimento di confisca, la Grande Camera conferma le conclusioni della Camera nel caso Sud Fondi S.r.l. e altri (giudizi) e nella sentenza Varvara (entrambe citate sopra) secondo cui la confisca per lottizzazione edilizia delle proprietà dei richiedenti è punitiva per natura e scopo ed è quindi una "pena" ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. Tre motivi possono essere adottati

per giustificare tale conclusione.

223. In primo luogo, il carattere punitivo ("afflittivo") e dissuasivo della misura impugnata è stato sottolineato dalla Corte di Cassazione italiana (vedere paragrafo 121 sopra). Come sottolineato dal Governo nelle sue osservazioni (vedere paragrafo 203 sopra), i tribunali nazionali hanno accettato il principio per cui le garanzie dell'articolo 7 si applicano nei casi di confisca.

224. In secondo luogo, il Governo ha riconosciuto nelle sue osservazioni che la confisca è compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1, in particolare perché persegue lo scopo di "punire" i responsabili della trasformazione illecita del territorio (cfr. le osservazioni del governo di 5 giugno 2015, paragrafo 119). In altre parole, il governo stesso ha sottolineato la natura punitiva della confisca.

225. In terzo luogo, la Corte evidenzia che la confisca è una misura obbligatoria (ved. paragrafi 41 e 119 sopra). Per la sua imposizione non è necessaria la prova di una situazione di pericolo reale o di rischio concreto per l'ambiente. La confisca può quindi essere imposta anche in assenza di qualsiasi attività effettiva di trasformazione del territorio, come nei casi della società G.I.E.M. S.r.l. e del signor Gironda.

226. Per tutti questi motivi, la Corte ritiene che lo scopo della confisca dei beni dei richiedenti per lottizzazione edilizia è punitivo.

*(iv) La gravità degli effetti della confisca*

227. Per quanto riguarda la gravità del provvedimento in questione, la Corte osserva che la misura della confisca per la lottizzazione abusiva è una sanzione particolarmente dura e invadente. Si applica non solo entro i confini del sito su cui è realizzata la costruzione, al suolo rispetto al quale è stata dimostrata l'intenzione del proprietario di costruire o di modificarne l'uso, ma anche a tutti gli altri appezzamenti di terra che costituiscono il sito. Inoltre, la misura non dà luogo ad alcun risarcimento (cfr. Sud Fondi S.r.l. e a., decisione citata sopra).

*(v) Procedure per l'adozione e l'esecuzione della misura della confisca*

228. Per quanto riguarda le procedure per l'adozione e l'esecuzione di una misura di confisca, la Corte osserva che è ordinata dai tribunali penali. Questo è stato il caso per i richiedenti.

229. Inoltre, la Corte non trova convincente l'argomento secondo cui i tribunali penali agiscono nel luogo dell'autorità amministrativa.

230. In primo luogo, si è in presenza di un dibattito nel diritto nazionale, almeno nei casi di lottizzazione abusiva (materiale procedurale o contrattuale) in assenza o in violazione dell'autorizzazione per la realizzazione, in quanto vi sono due approcci opposti nella giurisprudenza (vedere paragrafi 123-127 sopra). In ogni caso, una volta che la condanna penale è diventata definitiva, la misura della confisca non può più essere revocata anche in caso di successiva regolarizzazione urbanistica da parte dell'autorità amministrativa (vedere paragrafi 128-29 sopra).

231. Inoltre, il fatto che il tribunale penale non sostituisca l'autorità amministrativa è particolarmente

chiaro nei casi della lottizzazione edilizia materiale. Laddove l'autorità amministrativa abbia autorizzato la trasformazione del territorio in modo non conforme ai regolamenti di pianificazione e sia quindi illegale, il potere della corte di confiscare il terreno e gli edifici su di esso non rappresenta un atto con cui il tribunale prende il posto dell'autorità amministrativa. Al contrario, riflette un conflitto tra il tribunale penale e l'autorità amministrativa nell'interpretazione della legislazione di pianificazione regionale e nazionale. Il ruolo del tribunale penale non è semplicemente quello di verificare che nessuna trasformazione del territorio sia stata eseguita in assenza o in violazione dei titoli edilizi, ma anche di accertare se la trasformazione, autorizzata o meno, è compatibile con tutte le altre norme applicabili.

232. Ciò è particolarmente evidente nei casi di Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l., nei quali il comune ha dichiarato, mentre i procedimenti penali per i reati di lottizzazione abusiva erano ancora pendenti, che il piano di lottizzazione proposto dalla R.I.T.A. Sarda S.r.l. ed i titoli edilizi concessi erano conformi alle norme di pianificazione in vigore al momento dei fatti e in particolare alla legge regionale n. 45/1989, e che, di conseguenza, nessun reato lottizzatorio era riscontrabile in quella fattispecie (vedere paragrafo 65 sopra). Tuttavia, il tribunale penale ha respinto la posizione del comune ritenendo responsabili le società ricorrenti. In altre parole, il tribunale penale ha agito indipendentemente dall'autorità amministrativa.

### **(c) Conclusione**

233. Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che le misure di confisca contestate possono essere considerate "sanzioni" ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. Questa conclusione, che è il risultato dell'interpretazione autonoma della nozione di "sanzione" ai sensi dell'articolo 7, comporta l'applicabilità di tale disposizione, anche in assenza di un procedimento penale ai sensi dell'articolo 6. Tuttavia, e come la Corte Costituzionale italiana ha sottolineato nella sua sentenza n. 49 del 2015 (vedere paragrafo 133 sopra), la Corte non esclude la possibilità per le autorità nazionali di imporre "sanzioni" diverse da quelle classificate come penali attraverso procedure condotte secondo il diritto nazionale.

234. La Corte inoltre ritiene che la presente azione di reclamo non sia manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 comma 3 (a) della Convenzione. Non è inammissibile per nessun altro motivo e deve quindi essere dichiarata ammissibile.

### **B. Il merito**

235. Al fine di valutare se l'articolo 7 è stato rispettato nella presente causa, la Corte deve ora esaminare se le misure di confisca contestate sono state condizionate all'esistenza dell'elemento psicologico, come affermato nel Sud Fondi S.r.l. e Altri (merito, citata sopra) e se le misure siano state imposte senza alcuna precedente convinzione formale e senza che le società siano state parti nei procedimenti in questione.

*1. Se le misure di confisca contestate richiedessero l'elemento psicologico del reato*

#### **(a) Le osservazioni delle parti**

236. Le parti hanno ribadito, in sostanza, gli argomenti che hanno presentato sull'applicabilità dell'articolo 7.

237. In particolare, le ricorrenti sono tutte del parere che, come la Corte ha notato nel caso Sud Fondi S.r.l. e altri (merito) e sentenza Varvara (entrambe citate sopra), l'articolo 18 della legge n. 47/1985 non soddisfaceva il requisito di prevedibilità poiché contemplava la sussistenza della lottizzazione edilizia non solo in presenza di una trasformazione del territorio in violazione dei regolamenti di pianificazione locali, ma anche laddove tali trasformazioni violavano la legge regionale o nazionale. La stessa Corte di Cassazione italiana ha riconosciuto che la legislazione esistente era oscura e mal formulata. Le ricorrenti osservano inoltre che la sanzione della confisca è stata imposta in assenza di condotte penalmente riprovevoli o di qualsiasi responsabilità da parte delle società ricorrenti. Quanto al sig. Gironda, il provvedimento di privazione è stato imposto in seguito alla definizione del caso per prescrizione del reato dalla Corte di Cassazione, che, annullando la sentenza della Corte di Appello, aveva chiaramente censurato la condotta del ricorrente ma senza individuare nella sentenza elementi atti ad integrare la sua responsabilità "sostanziale".

238. Il Governo ha osservato che, nel caso della sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (giudizio, citata sopra), la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 7 della Convenzione sul presupposto che la confisca non sarebbe una conseguenza prevedibile della condotta delle società ricorrenti (erano state assolte in quanto i tribunali non le avevano ravvisate quali responsabili del reato in questione) e che il provvedimento di confisca ad esse imposto non è stato quindi previsto dalla legge ai fini dell'articolo 7 della Convenzione.

239. Secondo il governo, la legislazione attualmente applicabile e la giurisprudenza italiana sono pienamente conformi all'articolo 7 come interpretato dalla Corte, per i seguenti motivi:

(a) La confisca dei terreni in conseguenza della sua trasformazione illegale è stata regolata ai sensi degli articoli 30 e 44 del Testo Unico dell'Edilizia. I responsabili di tale trasformazione (come definito nell'articolo 30) erano a conoscenza del fatto che qualora avessero proceduto alla trasformazione del terreno (trasformazione urbanistica o edilizia dei terreni) effettuando lavori di costruzione (lottizzazione abusiva materiale) o l'illegittimo frazionamento dei terreni (lottizzazione abusiva negoziale), sarebbero stati privati della proprietà della terra da parte del tribunale penale competente, che avrebbe ordinato la sua confisca ai sensi dell'articolo 44 comma 2 del Testo Unico dell'Edilizia.

(b) Dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 239 del 2009, che ha invitato i tribunali italiani a dare un'interpretazione dell'articolo 44 comma 2 del d.P.R. n. 380/2001 conforme alla Convenzione come interpretata dalla Corte, c'è stata giurisprudenza consolidata nel senso che la confisca può essere ordinata soltanto ove sia stato provato, almeno sostanzialmente, che l'imputato è responsabile della trasformazione illecita del terreno in questione; il tribunale penale può ordinare la confisca solo nel caso in cui vi siano state prove sia dell'elemento materiale che dell'elemento psicologico (vedere paragrafo 203 sopra).

240. Di conseguenza, il Governo ha chiesto alla Corte di dichiarare che l'articolo 7 è stato rispettato a questo riguardo nella presente causa.

### **(b) La valutazione della Corte**

241. La Corte osserva che nella sua sentenza nel caso Sud Fondi S.r.l. e altri (giudizio, citata sopra) ha ribadito l'importanza del principio secondo cui le infrazioni e le sanzioni devono essere previste dalla legge e del conseguente requisito di prevedibilità degli effetti della legge penale (ibid., paragrafi 105-110). Applicando questa nozione a quel caso particolare, concorda con le constatazioni della Corte di Cassazione italiana secondo cui, poiché le regole che sono state ritenute violate mancano di prevedibilità, l'imputato

aveva commesso un errore inevitabile e scusabile, escludendo così l'elemento psicologico che deve essere accertato per integrare l'infrazione, e la sua assoluzione è stata così giustificata (ibid., paragrafi 111-114). La Corte ha inoltre riscontrato quanto segue<sup>3</sup>:

*"115. Dovrebbe essere sviluppata una serie di idee collegate. A livello nazionale, la classificazione "amministrativa" ... che viene data alla misura di confisca contestata consente alla sanzione in questione di prescindere dai principi costituzionali che regolano le questioni penali. L'articolo 27/1 della Costituzione stabilisce che "la responsabilità penale è personale" e l'interpretazione dei tribunali è che l'elemento psicologico è sempre necessario. Inoltre, sarebbe difficile applicare l'articolo 27/3 della Costituzione ("Punizioni ... devono essere finalizzate alla riabilitazione della persona condannata") a una persona condannata se non può essere ritenuta responsabile.*

*116. Per quanto riguarda la Convenzione, l'articolo 7 non menziona espressamente alcun legame psicologico tra l'elemento materiale del reato e la persona che si ritiene lo abbia commesso. Ciononostante, la logica della sentenza e della punizione, e il concetto di "colpevolezza" ('guilty' nella versione inglese) e la nozione corrispondente di "personne coupable" (nella versione francese), supportano un'interpretazione secondo cui l'articolo 7 richiede, ai fini di punizione, un legame intellettuale (consapevolezza e intenzione) che rivela un elemento di responsabilità nella condotta dell'autore del reato, in mancanza del quale la sanzione sarà ingiustificata. Inoltre, sarebbe incoerente, da un lato, richiedere una base giuridica accessibile e prevedibile e, dall'altro, consentire a un individuo di essere giudicato "colpevole" e "punirlo" anche se non era stato in grado di conoscere la legge penale a causa di un errore inevitabile del quale la persona che è caduta in fallo non può essere in alcun modo biasimata.*

*117. Ai sensi dell'articolo 7, per le ragioni sopra esposte, un quadro legislativo che non consente a un imputato di conoscere il significato e la portata della legge penale è difettoso non solo in base alle condizioni generali di «qualità» della "legge", ma anche in termini di requisiti specifici del principio di legalità nel diritto penale. "*

242. La Grande Camera appoggia l'analisi secondo cui la logica della pena e della punizione e il concetto di "colpevolezza" ('guilty' nella versione inglese) con la nozione corrispondente di "personne coupable" (nella versione francese), sostengono un'interpretazione secondo cui l'articolo 7 richiede, ai fini della punizione, un legame psicologico. Come è spiegato nella sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (giudizio, citata sopra), il principio secondo cui le infrazioni e le sanzioni devono essere previste dalla legge implica che il diritto penale deve definire chiaramente i reati e le sanzioni con cui sono puniti, tali da essere accessibili e prevedibili nei suoi effetti. Questo requisito è soddisfatto laddove l'individuo può conoscere dal testo della

---

<sup>3</sup> La traduzione ufficiale dei passi della sentenza riportati dalla Corte, reperibile sul sito web del Ministero di Grazia e Giustizia, è la seguente:

<< 115. Un ordine di idee complementare merita di essere sviluppato. A livello interno la definizione di «amministrativa» (paragrafi 65-66) data alla confisca controversa permette di sottrarre la sanzione in questione ai principi costituzionali che regolano la materia penale. L'articolo 27/1 della Costituzione prevede che la «responsabilità penale è personale» e l'interpretazione giurisprudenziale che ne viene data precisa che un elemento morale è sempre necessario. Inoltre l'articolo 27/3 della Costituzione («Le pene .... devono tendere alla rieducazione del condannato») si applicherebbe difficilmente a una persona condannata senza che possa essere chiamata in causa la sua responsabilità penale. 116. Per quanto riguarda la Convenzione, l'articolo 7 non menziona espressamente il legame morale esistente tra l'elemento materiale del reato e la persona che ne viene considerata l'autore. Tuttavia, la logica della pena e della punizione, così come la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «persona colpevole» (nella versione francese) vanno nel senso di una interpretazione dell'articolo 7 che esige, per punire, un legame di natura intellettuale (coscienza e volontà) che permetta di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta dell'autore materiale del reato. In caso contrario, la pena non sarebbe giustificata. Sarebbe del resto incoerente, da una parte, esigere una base legale accessibile e prevedibile e, dall'altra, permettere che si consideri una persona come «colpevole» e «punirla» quando essa non era in grado di conoscere la legge penale, a causa di un errore insormontabile che non può assolutamente essere imputato a colui o colei che né è vittima. 117. Sotto il profilo dell'articolo 7, per i motivi sopra trattati, un quadro legislativo che non permette ad un imputato di conoscere il senso e la portata della legge penale è lacunoso non solo rispetto alle condizioni generali di «qualità» della «legge» ma anche rispetto alle esigenze specifiche della legalità penale. 118. Per tutti questi motivi, di conseguenza, la confisca in questione non era prevista dalla legge ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. Essa si traduce perciò in una sanzione arbitraria. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione. >>

disposizione pertinente e, se necessario, con l'assistenza dell'interpretazione da parte dei tribunali di cosa, quali atti e omissioni, lo renderanno responsabile di reato. Ciò significa anche che, in linea di principio, una misura può essere considerata una sanzione ai sensi dell'articolo 7 solo quando è stato accertato un elemento di responsabilità personale da parte dell'autore del reato. C'è certamente, come ha osservato la Corte di cassazione italiana nel caso di Sud Fondi S.r.l. e altri (vedere paragrafo 112 della sentenza della Corte in quella causa, *ibid.*), una chiara correlazione tra il grado di prevedibilità di una disposizione di diritto penale e la responsabilità personale dell'autore del reato. La Grande Camera condivide così le constatazioni della Camera in quella causa in base al quale la punizione ai sensi dell'articolo 7 richiede l'esistenza di un legame psicologico attraverso il quale la responsabilità può essere rilevata nella condotta dell'individuo che ha commesso il reato (*ibid.*, paragrafo 116).

243. Tuttavia, come la Corte ha indicato nella sentenza *Varvara* (citata sopra, § 70), questo requisito non preclude l'esistenza di alcune forme di responsabilità oggettiva derivanti da presunzioni di responsabilità, a condizione che siano conformi alla Convenzione. In tale contesto, la Corte rinvia alla sua giurisprudenza ai sensi dell'articolo 6 comma 2 della Convenzione secondo cui, in linea di principio, gli Stati Contraenti rimangono liberi di applicare nel normale esercizio il diritto penale a un atto non contemplato nei diritti tutelati dalla Convenzione (vedi *Engel e altri v. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, § 81, Serie A n° 22, pagina 34) e, di conseguenza, di definire conseguentemente gli elementi costitutivi del reato. In particolare, gli Stati contraenti possono, a determinate condizioni, sanzionare un fatto semplice o oggettivo in quanto tale, indipendentemente dal fatto che risulti dall'intenzione criminale o dalla negligenza. Esempi di tali reati possono essere riscontrati nelle leggi degli Stati contraenti. Presupposti di fatto o di diritto operano in ogni sistema legale. La Convenzione non proibisce tali presunzioni in linea di principio; tuttavia, impone agli Stati contraenti di rimanere entro certi limiti al riguardo per quanto concerne il diritto penale. Secondo la giurisprudenza, tali limiti si ritengono superati laddove la presunzione ha l'effetto di rendere impossibile a un individuo di sgravarsi dalle accuse contro di lui, privandolo così del beneficio dell'articolo 6 comma 2 della Convenzione (cfr. , tra le altre autorità, *Salabiaku c. Francia*, 7 ottobre 1988, §§ 27-28, serie A n° 141-A, *Janosevic c. Svezia*, n. 34619/97, paragrafo 68, ECHR 2002 - VII e *Klouvi v. Francia*, 30754/03, paragrafi 48, 30 giugno 2011).

244. La Corte ribadisce che la Convenzione deve essere letta nel suo insieme e interpretata in modo tale da promuovere la coerenza interna e l'armonia tra le sue varie disposizioni (vedi, tra le altre autorità, *mutatis mutandis*, *Hammerton c. Regno Unito*, n. 6287/10, paragrafo 84, 17 marzo 2016). Avendo riguardo al terreno comune tra l'articolo 7 e l'articolo 6 comma 2, nelle rispettive aree - che proteggono il diritto di ogni individuo a non essere punito senza la sua responsabilità personale, implicando un legame psicologico con il reato -, essendo stato debitamente stabilito, la Corte constata che la giurisprudenza sopra descritta si applica *mutatis mutandis* ai sensi dell'articolo 7.

245. Inoltre, la Corte osserva che, a seguito della sentenza *Sud Fondi S.r.l. e altri* (giudizio, citata sopra), i tribunali nazionali hanno accettato questo ragionamento e modificato di conseguenza la loro giurisprudenza in due significativi aspetti. In primo luogo, anche nei casi di definizione in cui l'incriminazione del reato è divenuta prescritta, al fine di attuare la confisca occorre dimostrare che il reato è comunque sussistito, in base sia all'elemento materiale che all'elemento psicologico. In secondo luogo, dalla *Sud Fondi S.r.l. e Altri* (*ibid.*), i tribunali nazionali si sono astenuti dall'imporre tale misura a terzi in buona fede.

246. Alla luce di quanto precede, la Corte osserva che nelle fattispecie in esame, l'articolo 7 richiede che le misure di confisca contestate devono essere prevedibili per i richiedenti e preclude qualsiasi imposizione di tali sanzioni ai ricorrenti in assenza di un legame psicologico che riveli un elemento oggettivo di responsabilità nella loro condotta.

247. La questione sollevata in questo frangente è quindi se tale requisito possa considerarsi sussistente, tenendo presente che (a) nessuno dei ricorrenti è stato formalmente condannato in tale contesto, e (b) le società ricorrenti non sono mai state parti nel procedimento in questione. La Corte esaminerà ora ciascuno di questi punti.

## *2. Se la misura della confisca possa essere applicata in assenza di condanna formale*

248. La Corte osserva che nella presente causa a tutti i ricorrenti sono stati confiscati i beni anche se nessuno di loro aveva ricevuto una condanna formale: nel caso della società G.I.E.M. S.r.l., né la società stessa né i suoi rappresentanti sono mai stati perseguiti (vedere paragrafi 23-29 sopra); per quanto riguarda le altre società ricorrenti, a differenza dei loro rappresentanti, non sono mai state parti del procedimento in questione (cfr. paragrafi 66-73 e 82-86 sopra); infine, il procedimento avviato nei confronti del sig. Gironda si è concluso per la prescrizione del reato.

249. Le parti hanno opinioni chiaramente divergenti in ordine alla necessità di una condanna formale [per procedere alla confisca, n.d.r.], una questione che è già stata esaminata a Varvara (citata sopra). I ricorrenti hanno sostenuto che, secondo tale sentenza, le misure di confisca oggi contestate non potevano essere applicate in assenza di condanne formali e hanno chiesto alla Corte di confermare la giurisprudenza di Varvara su tale punto.

Il governo ha assunto la posizione opposta. Ha quindi chiesto alla Corte di discostarsi da Varvara su questo punto e confermare la posizione dei Tribunali nazionali, in particolare quella della Corte costituzionale (vedere paragrafo 133 *supra*).

250. La Grande Camera ha fatto riferimento ai seguenti risultati nella sentenza Varvara (citata sopra)<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> Il passo in lingua italiana sotto richiamato del testo della sentenza Varvara c/ Italia reperibile sul sito web della CEDU (testo non ufficiale) è il seguente:

<< 70. Certo, gli Stati contraenti restano liberi, in linea di principio, di reprimere penalmente un atto compiuto fuori dall'esercizio normale di uno dei diritti tutelati dalla Convenzione e, quindi, di definire gli elementi costitutivi di questo reato: essi possono, in particolare, sempre in linea di principio e ad alcune condizioni, rendere punibile un fatto materiale o oggettivo considerato di per sé, che derivi o meno da un intento criminale o da una negligenza; le rispettive legislazioni ne offrono degli esempi (Salabiaku c. Francia, 7 ottobre 1988, serie A n. 141, § 27). Lo stesso principio è stato affermato in Janosevic c. Svezia (n. 34619/97, 23 luglio 2002, § 68) in cui la Corte ha aggiunto che «la mancanza di elementi soggettivi non priva necessariamente un reato della sua natura penale; in realtà, le legislazioni degli Stati contraenti offrono esempi di reati basati unicamente su elementi oggettivi». L'articolo 7 della Convenzione non richiede espressamente un «nesso psicologico» o «intellettuale» o «morale» tra l'elemento materiale del reato e la persona che ne è ritenuta l'autore. Tra l'altro, la Corte ha recentemente concluso per la non violazione dell'articolo 7 in un caso in cui era stata inflitta una multa a una parte ricorrente che aveva commesso un reato senza dolo o colpa (Valico S.r.l. c. Italia (dec.), n. 70074/01, CEDU 2006 III). L'accertamento di responsabilità era sufficiente per giustificare l'applicazione della sanzione.

71. La logica della «pena» e della «punizione», e la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «persona colpevole» (nella versione francese), depongono a favore di un'interpretazione dell'articolo 7 che esige, per punire, una dichiarazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato e di comminare la pena al suo autore. In mancanza di ciò, la punizione non avrebbe senso (Sud Fondi e altri, sopra citata, § 116). Sarebbe infatti incoerente esigere, da una parte, una base legale accessibile e prevedibile e permettere, dall'altra, una punizione quando, come nel caso di specie, la persona interessata non è stata condannata.

72. Nella presente causa, la sanzione penale inflitta al ricorrente, quando il reato era estinto e la sua responsabilità non era stata accertata con una sentenza di condanna, contrasta con i principi di legalità penale appena esposti dalla Corte e che sono parte integrante del principio di legalità che l'articolo 7 della Convenzione impone di rispettare. La sanzione controversa non è quindi prevista dalla legge ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione ed è arbitraria. >>.

*"71. La logica della "pena" e della "punizione" e il concetto di "colpevolezza" ('guilty' nella versione inglese) e la corrispondente nozione di "personne coupable" (nella versione francese) sostengono un'interpretazione dell'articolo 7 che richiede, al fine di attuare la punizione, una constatazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali che consente di attribuire il reato e la pena da imporre al suo autore. Altrimenti la punizione sarebbe priva di scopo (vedi Sud Fondi S.r.l. e a., Cit. Sopra, § 116). Da un lato sarebbe incoerente richiedere una base giuridica accessibile e prevedibile e dall'altro consentire la punizione laddove, come nel caso di specie, la persona in questione non sia stata condannata.*

*72. Nel caso di specie, la sanzione penale che è stata imposta al ricorrente nonostante il fatto che il reato fosse stato prescritto e la sua responsabilità penale non era stata stabilita in un verdetto sulla sua colpevolezza, è incompatibile con il principio secondo cui solo la legge può definire un reato e prescrivere una sanzione, che la Corte ha recentemente chiarito e che è parte integrante del principio di legalità sancito dall'articolo 7 della Convenzione. Di conseguenza, la sanzione in questione non è prescritta dalla legge ai fini dell'articolo 7 della Convenzione ed è arbitraria."*

251. Da quanto precede discende che l'articolo 7 osta all'applicazione di una sanzione penale per un individuo senza che la sua responsabilità penale personale sia accertata e dichiarata in anticipo. Altrimenti verrebbe anche violato il principio della presunzione di innocenza garantito dall'articolo 6 comma 2 della Convenzione.

252. Tuttavia, mentre è chiaro che, come indicato a Varvara (ibid.), la dichiarazione richiesta di responsabilità penale è spesso formulata in una sentenza di un tribunale penale che condanna formalmente l'imputato e ciò non dovrebbe essere visto come una regola obbligatoria. La sentenza Varvara non porta alla conclusione che le misure di confisca per lottizzazione abusiva devono necessariamente essere accompagnate da condanne pronunciate dai tribunali penali ai sensi del diritto nazionale. La Corte, da parte sua, deve garantire che la dichiarazione di responsabilità penale sia conforme alle garanzie previste dall'articolo 7 e che provenga da un procedimento conforme all'articolo 6. A questo proposito, la Corte sottolinea che le sue sentenze hanno tutte lo stesso valore legale. La loro natura vincolante e l'autorità interpretativa non possono quindi dipendere dalla formazione con cui sono stati resi.

253. Da quanto precede discende che, come la Corte ha già indicato in merito al carattere autonomo della sua interpretazione dell'art. 7 (v. Punto 233 supra), il rispetto dell'articolo 7 come dedotto nella sentenza Varvara, non richiede che in tutte le controversie riguardanti tale articolo siano necessariamente trattate nel contesto di procedimenti penali *stricto sensu*. In tal senso, l'applicazione di tale disposizione non ha l'effetto di imporre la "criminalizzazione" di procedure di Stati che, nell'esercizio della propria discrezionalità, non hanno classificato come rientranti rigorosamente nel diritto penale.

254. A questo proposito la Corte osserva che, basandosi sul principio stabilito nella sentenza Öztürk (citata sopra, paragrafi 49 e 56), ha rilevato in molte occasioni che *"l'obbligo di rispettare l'articolo 6 della Convenzione non preclude l'imposizione di una "sanzione" da parte di un'autorità amministrativa in prima istanza"* (vedi Grande Stevens e altri c. Italia, nn. 18640/10 e 4 altri, §§ 138-139, 4 marzo 2014, vedi anche Kadubec v. Slovacchia, 2 settembre 1998, § 57, Rapporti 1998-VI, Čanády c. Slovacchia, n. 53371/99, paragrafo 31, 16 novembre 2004, e A. Menarini Diagnostics Srl c. Italia, numero 43509/08, paragrafi 58-59, 27 settembre 2011). Questo principio è stato anche confermato in termini di diritto alla presunzione di innocenza ai sensi dell'articolo 6 comma 2 della Convenzione.

Così nel caso di Mamidakis c. Grecia (numero 35533/04, paragrafo 33, 11 gennaio 2007) la Corte ha rilevato quanto segue:

*"Riguardo alla censura secondo cui i tribunali amministrativi non avrebbero tenuto conto del fatto che il ricorrente non era stato perseguito per lo stesso reato, la Corte considera che questa situazione non può essere analizzata come una violazione del diritto alla presunzione di innocenza. Tale constatazione significherebbe che nessun procedimento amministrativo potrebbe essere proposto in assenza di un procedimento penale e che nessun accertamento di un reato può essere effettuato da un tribunale amministrativo in assenza di una dichiarazione formale di colpevolezza da parte di un tribunale penale. Inoltre, il ricorrente non ha sollevato alcun altro argomento che potesse indurre la Corte a concludere che i tribunali amministrativi lo avevano considerato colpevole prima di prendere una decisione definitiva nel suo caso."*

255. Avendo quindi escluso la necessità di un procedimento penale, la Corte deve comunque accertare se le misure di confisca contestate richiedessero almeno una dichiarazione formale di responsabilità penale nei confronti delle ricorrenti.

256. Mentre i ricorrenti hanno sottolineato l'illegittimità della misura di confisca in assenza di una condanna formale, il Governo ha ritenuto che, tranne nel caso di G.I.E.M. S.r.l., le società ricorrenti e i loro rappresentanti, tra cui il sig. Gironda, erano stati chiaramente dichiarati colpevoli di aver violato i regolamenti di pianificazione.

257. La Corte osserva che poiché le società ricorrenti non sono state perseguite penalmente, né erano imputate nel procedimento (vedere paragrafi 248 *supra* e 269 *infra*), non può esserci stata una previa dichiarazione della loro responsabilità. Di conseguenza, la questione se la dichiarazione di responsabilità penale richiesta dall'articolo 7 debba soddisfare i requisiti formali sorge solo nei confronti del sig. Gironda.

258. Nella presente causa la Corte deve quindi accertare se, anche se il reato di cui il sig. Gironda è accusato è prescritto, sussiste il diritto di prendere in considerazione gli elementi di tale reato, come stabilito dai Tribunali nazionali, al fine di appurare se, in sostanza, è stata emessa una dichiarazione di responsabilità in grado di soddisfare il requisito per l'imposizione di una sanzione compatibile con l'articolo 7 della Convenzione.

259. La Corte ribadisce la sua giurisprudenza nel senso che potrebbe essere necessario guardare oltre le apparenze e il linguaggio usato e concentrarsi sulla realtà della situazione (vedere Ezeh e Connors c. Regno Unito [GC], nn. 39665/98 e 40086/98, paragrafo 123, ECHR 2003-X). La Corte ha quindi il diritto di guardare dietro il dispositivo di una sentenza e tener conto della sua sostanza, essendo il ragionamento parte integrante della decisione (v., *Mutatis mutandis*, Allen v. The United Kingdom [GC], n. 25424 / 09, paragrafo 127, 12 luglio 2013).

260. Secondo la Corte, è necessario tenere conto, in primo luogo, dell'importanza in una società democratica del rispetto dello stato di diritto e della fiducia del pubblico nel sistema giudiziario, e in secondo luogo, dell'oggetto e dello scopo delle regole applicate dai Tribunali italiani. A tale riguardo, sembrerebbe che le norme pertinenti mirino a prevenire l'impunità che deriverebbe da una situazione in cui, per l'effetto combinato di reati complessi e periodi di prescrizione relativamente brevi, gli autori di tali reati evitino sistematicamente l'azione penale e, soprattutto, le conseguenze della loro condotta scorretta (v., *mutatis mutandis*, El-Masri contro l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia [GC], 39630/09, paragrafo

192, CEDU 2012).

261. La Corte non può trascurare queste considerazioni nell'applicare l'articolo 7 nella presente causa, a condizione che i Tribunali nazionali in questione agiscano nel pieno rispetto dei diritti di difesa sanciti dall'articolo 6 della Convenzione. Per tale ragione essa ritiene che, qualora i giudici constataino che tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva siano stati resi noti, mentre sospendono i procedimenti unicamente a causa di limitazioni legali, tali conclusioni possono essere considerate, in sostanza, come una condanna ai sensi dell'articolo 7, che in tali casi non sarà violato.

262. Ne consegue che non vi è stata violazione dell'articolo 7 nei confronti del sig. Gironda.

*3. Se le misure di confisca contestate potrebbero essere imposte alle società ricorrenti, che non erano parti nel procedimento*

**(a) Le osservazioni delle parti**

263. Le società ricorrenti hanno sottolineato di non essere state parti [indagate o imputate, n.d.r.] nei procedimenti penali in relazione al reato di lottizzazione edilizia e che, inoltre, ciò non è stato possibile per una questione di diritto. Per quanto riguarda la società G.I.E.M. S.r.l. in particolare, i suoi rappresentanti non sono nemmeno stati perseguiti, e la confisca delle sue proprietà è semplicemente il risultato della sua incorporazione automatica nel sito di Punta Perotti.

264. Il Governo ha osservato che la possibilità di costituire una società ha il vantaggio innegabile di limitare il rischio di impresa all'entità giuridica espressamente creata per svolgere una attività. Dal punto di vista del Governo, un azionista di una società assume, quindi, rischi solo nella misura correlata al suo contributo alla società ed è la società stessa che necessariamente sostiene le conseguenze negative di una misura di confisca. Il governo ha sostenuto che, a differenza di G.I.E.M. S.r.l., le società Hotel Promotion Bureau S.r.l., R.I.T.A. Sarda S.r.l. e Falgest S.r.l. non possono avanzare la pretesa di aver agito in buona fede, perché erano "strumenti legali nelle mani dei loro azionisti".

**(b) La valutazione della Corte**

265. La Corte osserva che la legge italiana attribuisce alle società a responsabilità limitata, come le società ricorrenti, una personalità giuridica distinta da quella degli amministratori o azionisti delle società. In linea di principio è quindi necessario accertare se le persone coinvolte nei procedimenti dinanzi ai tribunali nazionali abbiano agito e siano stati giudicati a titolo personale o come rappresentanti legali delle società interessate.

266. Tuttavia, la Corte osserva che secondo la legge italiana, come in vigore all'epoca, in conformità con il principio *societas delinquere non potest* ("un'entità legale non può commettere un reato"), le società a responsabilità limitata non potevano, in quanto tali, essere parti di procedimenti penali, in virtù della loro distinta personalità giuridica. Di conseguenza, non potevano essere rappresentate legalmente nel contesto del procedimento penale pertinente nel presente caso, anche se il comportamento (e la conseguente responsabilità) dei loro rispettivi rappresentanti legali era direttamente attribuito a loro. Le società rimangono quindi terze parti in relazione a tali procedimenti, come confermato dalle sentenze dei tribunali nazionali.

267. La Corte ha sempre riconosciuto il principio secondo cui le società a responsabilità limitata hanno una personalità giuridica distinta, trovando ad esempio in *Agrotexim e altri c. Grecia* (24 ottobre 1995,

paragrafo 66, serie A 330 A):

*"... la Corte ritiene che la copertura del" velo aziendale " o il non rispetto della personalità giuridica di una società saranno giustificati solo in circostanze eccezionali, in particolare laddove è chiaramente dimostrato che è impossibile per la società applicare alla istituzioni della Convenzione attraverso gli organi istituiti in virtù del suo statuto o - in caso di liquidazione - attraverso i suoi liquidatori."*

268. La Corte ha applicato questa giurisprudenza nella sua decisione sulla ricevibilità delle domande presentate da Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l., respingendo le richieste sollevate, a loro nome, dal direttore e / o dagli azionisti delle società ricorrenti ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, a causa della confisca. Allo stesso modo, i reclami presentati dalle società ricorrenti in merito alla violazione dell'articolo 6 sono stati dichiarati irricevibili nelle decisioni di ricevibilità, in cui la Corte ha dichiarato che, poiché il procedimento impugnato non riguardava Falgest S.r.l., Hotel Promotion Bureau S.r.l. o R.I.T.A. Sarda S.r.l., quelle società richiedenti non potevano essere considerate vittime della presunta violazione.

269. Nel caso di specie, quindi, la questione da affrontare riguarda l'imposizione di una sanzione penale alle persone giuridiche che, a causa della loro distinta personalità giuridica, non hanno partecipato a nessun tipo di procedimento (penale, amministrativo, civile, eccetera).

270. Secondo la legge italiana, la confisca dei beni è una sanzione imposta da un tribunale penale come conseguenza automatica di un accertamento del reato di lottizzazione abusiva. Non viene fatta alcuna distinzione per la situazione in cui il proprietario dell'immobile è una società, che non può commettere un reato secondo la legge italiana (vedere paragrafo 266 sopra).

271. La Corte ha già statuito, nella sentenza Varvara (citata sopra, paragrafo 65), che una "conseguenza di importanza cardinale deriva dal principio di legalità nel diritto penale, vale a dire il divieto di punire una persona in cui il reato è stato commesso da un altro ". A sostegno di tale argomento, la Corte ha dichiarato quanto segue<sup>5</sup>:

*"64. La Corte ha precedentemente esaminato la questione dal punto di vista dell'articolo 6 § 2 della Convenzione.*

*65. Nel caso di A.P., M.P. e T.P. v. Svizzera, 29 agosto 1997, Rapporti di sentenze e decisioni 1997-V, un certo numero di eredi erano stati puniti per un reato commesso dal defunto. La Corte ha ritenuto che la sanzione*

<sup>5</sup> Il passo in lingua italiana sotto richiamato del testo della sentenza Varvara c/ Italia reperibile sul sito web della CEDU (testo non ufficiale) è il seguente:

<< 64. La Corte ha finora avuto l'opportunità di affrontare questa questione dal punto di vista dell'articolo 6 § 2 della Convenzione.

65. Nella causa A.P., M.P. e T.P. c. Svizzera, 29 agosto 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997 V), alcuni eredi erano stati puniti per reati commessi dal defunto. La Corte ha ritenuto che la sanzione penale inflitta agli eredi per una frode fiscale attribuita al defunto contrastasse con una regola fondamentale del diritto penale, secondo cui la responsabilità penale non sopravvive all'autore del reato (ibid., § 48). È quanto riconosciuto esplicitamente dal diritto svizzero, e la Corte ha affermato che questa norma è altresì richiesta per la presunzione di innocenza sancita dall'articolo 6 § 2 della Convenzione. Ereditare la colpevolezza del defunto non è compatibile con le norme della giustizia penale in una società in cui vige il principio della preminenza del diritto. Il principio è stato ribadito nella causa Lagardère (Lagardère c. Francia, n. 18851/07, 12 aprile 2012, § 77), in cui la Corte ha ricordato che, per la presunzione di innocenza sancita dall'articolo 6 § 2 della Convenzione, è richiesta anche la norma secondo la quale la responsabilità penale non sopravvive all'autore del reato, ma anche che ereditare la colpevolezza del defunto non è compatibile con le norme della giustizia penale in una società regolata dalla preminenza del diritto.

66. Visto l'accostamento degli articoli 6 § 2 e 7 § 1 della Convenzione (Guzzardi c. Italia, 6 novembre 1980, § 100, serie A n. 39), la Corte ritiene che la norma da lei appena ricordata sia valida anche dal punto di vista dell'articolo 7 della Convenzione, che impone di vietare che nel diritto penale si possa rispondere per un fatto commesso da altri. Infatti, se è vero che ogni persona deve poter stabilire in ogni momento cosa è permesso e cosa è vietato per mezzo di leggi precise e chiare, non si può concepire un sistema che punisca coloro che non sono responsabili, perché il responsabile è stato un terzo. >>.

penale imposta agli eredi per frode fiscale attribuita al defunto era incompatibile con la regola fondamentale del diritto penale che la responsabilità penale non sopravvive alla persona che ha commesso il reato (ibid., § 48). La legge svizzera ha riconosciuto esplicitamente questo principio e la Corte ha affermato che questa regola era richiesta anche dalla presunzione di innocenza sancita dall'articolo 6 § 2 della Convenzione. L'ereditarietà della colpa dei morti non è compatibile con gli standard della giustizia penale in una società governata dallo stato di diritto. Tale principio è stato riaffermato nel caso di Lagardère (Lagardère c. Francia, n. 18851/07, 12 aprile 2012, § 77), in cui la Corte ha ribadito che la norma che la responsabilità penale non sopravvive alla persona che ha commesso l'atto criminoso non è solo richiesto dalla presunzione di innocenza sancita nell'articolo 6 § 2 della Convenzione, ma anche dal principio secondo cui l'eredità della colpa dei morti è incompatibile con le norme della giustizia penale in una società governata dallo Stato di diritto.

66. Data la connessione tra gli articoli 6 § 2 e 7 § 1 della Convenzione (cfr. Guzzardi c. Italia, 6 novembre 1980, § 100, Serie A 39), la Corte ritiene che la norma da essa ribadita nel precedente paragrafo è valido anche dal punto di vista dell'articolo 7 della Convenzione, il quale richiede che nessuno possa essere ritenuto colpevole di un reato commesso da un altro. Se è vero che chiunque deve essere in grado in qualsiasi momento di accertare ciò che è permesso e ciò che è proibito attraverso leggi chiare e dettagliate, un sistema che punisce le persone per un reato commesso da un altro sarebbe inconcepibile."

272. La Grande Camera ritiene opportuno confermare il ragionamento di cui sopra. Nel caso in questione, le società G.I.E.M. S.r.l., Hotel Promotion Bureau S.r.l., R.I.T.A. Sarda S.r.l. e Falgest S.r.l. non erano parti di procedimenti di alcun tipo. Solo il rappresentante legale di Hotel Promotion Bureau S.r.l. e Falgest S.r.l. e due azionisti in R.I.T.A. Sarda S.r.l. sono stati incriminati a titolo personale. Pertanto, le autorità hanno imposto una sanzione alle società ricorrenti per le azioni di terzi, vale a dire, tranne nel caso di G.I.E.M. S.r.l., le azioni dei loro rappresentanti legali e / o azionisti che hanno agito a titolo personale.

273. Infine, in risposta alle accuse del Governo che Hotel Promotion Bureau, R.I.T.A. Sarda S.r.l. e Falgest avevano agito in malafede (vedere paragrafo 264 sopra), la Corte nota che non vi è nulla nel fascicolo che suggerisca che la proprietà fosse stata trasferita alle società ricorrenti dai loro rappresentanti legali (vedi, in tal senso, Articolo 6 della direttiva 2014/42 / UE, paragrafo 152 supra).

274. In conclusione, tenuto conto del principio secondo cui una persona non può essere punita per un atto che impegna la responsabilità penale di un altro, un provvedimento di confisca applicato, come nel caso di specie, a persone fisiche o giuridiche che non sono parti del procedimento, è incompatibile con l'articolo 7 della Convenzione.

#### 4. Conclusioni

275. Alla luce di tali considerazioni, la Corte afferma quanto segue.

(a) C'è stata una violazione dell'articolo 7 nei confronti delle società ricorrenti in quanto non erano parti del procedimento penale (vedere paragrafo 274 sopra).

(b) Non vi è stata violazione dell'articolo 7 nei confronti del sig. Gironda, in quanto le constatazioni dei tribunali nazionali nel procedimento a suo carico possono essere considerate, in sostanza, come una dichiarazione di responsabilità conforme ai requisiti del presente articolo (cfr. 262 sopra).

## V. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1

276. I richiedenti si sono lamentati di una violazione dei loro diritti di proprietà. Hanno invocato l'articolo 1 del Protocollo n. 1, che recita come segue:

*"Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al pacifico godimento delle sue proprietà. Nessuno sarà privato delle sue proprietà eccetto che nell'interesse pubblico e soggetto alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.*

*Le disposizioni precedenti non pregiudicano in alcun modo il diritto di uno Stato di far rispettare le leggi che ritiene necessarie per controllare l'uso della proprietà in conformità con l'interesse generale o per garantire il pagamento di tasse o altri contributi o sanzioni. "*

### A. Ammissibilità

277. La Corte constata che questa azione di reclamo non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 paragrafo 3 (a) della Convenzione. Rileva inoltre che non è inammissibile per nessun altro motivo. Deve quindi essere dichiarato ammissibile.

### B. Merito

#### 1. Le osservazioni delle parti

278. La società ricorrente G.I.E.M. S.r.l. ha sostenuto che la misura di confisca costituisce una privazione di proprietà. Ha evidenziato che, permettendo, attraverso una formulazione generale, l'estensione di tale confisca al di là del terreno direttamente interessato dalla lottizzazione edilizia, l'articolo 19 della legge n. 47/1985 viola l'articolo 1 del Protocollo n. 1. Tale articolo consente un'interferenza legittima solo sulla base di una legge che sia accessibile, precisa e prevedibile. La società ricorrente ha evidenziato che l'articolo 19 avrebbe dovuto indicare con maggior dettaglio i limiti entro i quali era possibile disporre la confisca in relazione ai fatti accertati, indicando, secondo un principio di ragionevolezza e proporzionalità, l'estensione del terreno che avrebbe potuto essere confiscato in relazione agli edifici eretti su di esso e al comportamento illecito come accertato in termini materiali e sotto il profilo dell'elemento psicologico. Ha spiegato che la mancanza di chiarezza e precisione della legge nazionale e della legge regionale, che era stata considerata dalla Corte come "oscura e mal formulata" nella sua sentenza Sud Fondi S.r.l. e Altri (giudizio, citata sopra), aveva permesso di confiscare un'area che era tre volte più grande di quella coperta dall'autorizzazione edilizia rilasciata dall'autorità municipale di Bari. Con la conseguenza, ancora più grave, che ciò aveva anche influito sulla proprietà della società richiedente, anche se la società non era stata coinvolta negli atti rispetto ai quali era stato avviato il procedimento penale.

Per quanto riguarda la proporzionalità della misura impugnata, la società ricorrente ha evidenziato che le vicende correlate alla edificazione, da parte dei proprietari, di terreni adiacenti al proprio avrebbero potuto, al massimo, autonomamente costringerla a rinunciare ad ulteriori trasformazioni edilizie.

279. Le società Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l. ha sottolineato che la Corte, nella sua giurisprudenza, ha attribuito particolare importanza al requisito di legalità. Nella sentenza Varvara (citata sopra), ma anche nella sentenza Sud Fondi S.r.l. e Altri (giudizi, citata sopra), ha stabilito che il reato per il

quale la sanzione era stata imposta non aveva alcuna base legale, in violazione della Convenzione, e che la sanzione inflitta alla ricorrente era stata arbitraria. Tale constatazione aveva quindi portato la Corte a dichiarare che l'ingerenza nei riguardi del diritto del ricorrente al pacifico godimento delle sue proprietà era ugualmente arbitraria e che vi era stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Inoltre, le società ricorrenti hanno evidenziato che l'ingerenza dello Stato con il diritto al godimento della proprietà deve trovare un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi di garantire i diritti fondamentali dell'individuo. Hanno spiegato che, nel caso di specie, deve essere presa in considerazione l'entità della confisca che ha interessato la proprietà: a fronte degli ottantotto lotti che sono stati edificati per complessivi 15.920 mq, la confisca ha colpito un'area aggiuntiva che è 14.5 volte più grande.

280. La società Falgest S.r.l. e Gironda hanno sostenuto che la confisca loro imposta costituisce una privazione di proprietà ai sensi del primo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

281. A loro avviso, la misura impugnata ordinata dalla Corte di Cassazione è chiaramente illegale e arbitraria e, in ogni caso, priva di una base giuridica sufficientemente chiara, accessibile e prevedibile. I ricorrenti hanno fatto riferimento alla conclusione contenuta nella sentenza Varvara (citata sopra), secondo cui l'illegittimità in termini penali della sanzione per la lottizzazione abusiva che è stata accertata ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione comporta l'illegittimità "in termini di proprietà" della confisca ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n. 1.

282. Le ricorrenti hanno sostenuto che qualora la Corte avesse ritenuto che la confisca contestata avesse una base giuridica, essa sarebbe comunque sproporzionata rispetto allo scopo perseguito e non finalizzata a conseguire un bilanciato equilibrio tra gli interessi in gioco. In una fattispecie, riguardante semplici prenotazioni per la futura acquisizione da parte di acquirenti privati di unità abitative individuali che coprono meno dell'11% dell'area interessata, la confisca dell'intera proprietà non costituirebbe una misura proporzionata. L'interesse generale avrebbe potuto essere garantito con misure meno afflittive.

#### **(b) Il Governo**

283. Il Governo ha evidenziato che le misure di confisca relative alla proprietà dei ricorrenti sono state ordinate in conformità con l'articolo 1 secondo comma del Protocollo n. 1 e che l'ingerenza derivata dalla applicazione della confisca non costituisce una violazione di quella disposizione. Le misure contestate hanno una base legale, perseguono uno scopo legittimo e sono proporzionate. Per quanto riguarda l'aspetto di proporzionalità, il governo ha spiegato che non si potevano prevedere misure meno restrittive. Dal suo punto di vista, sarebbe stato tecnicamente molto difficile, se non impossibile, limitare la confisca semplicemente alle aree che erano state costruite e separare quelle aree dai suoli non edificati. Secondo il governo, una confisca puramente parziale della terra avrebbe vanificato gli scopi legittimi perseguiti dallo Stato, vale a dire garantire la conformità dei lotti in questione con i regolamenti di pianificazione, la protezione dell'ambiente e la punizione dei responsabili delle trasformazioni dei suoli illegali. In ogni caso, il Governo ha sostenuto che allo Stato doveva essere concesso un ampio margine di apprezzamento per la scelta degli strumenti da utilizzare al fine di trovare le migliori soluzioni per garantire la protezione ambientale.

284. Per quanto riguarda la prima società richiedente, il Governo ha osservato che i terreni confiscati sono stati restituiti.

285. Per quanto riguarda la proprietà delle società Hotel Promotion Bureau S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l., il governo ha sostenuto che la confisca è proporzionata, poiché solo sedici delle ottantotto unità abitative sono state confiscate.

286. Infine, per quanto riguarda la società Falgest S.r.l., il governo ha contestato la percentuale di suolo non edificato che è stata confiscata e ha sostenuto che non è pari all'89% ma meno del 50% dell'intera proprietà.

## 2. La valutazione della Corte

287. La Corte osserva che nelle sue sentenze nei casi di Sud Fondi S.r.l. e altri (giudizi, citati sopra, paragrafi 125-29), e Varvara (citata sopra, paragrafo 83), ha rilevato che la confisca delle terre e degli edifici dei ricorrenti aveva costituito una limitazione del loro diritto al pacifico godimento dei loro proprietà come protetto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1.

288. La Grande Camera raggiunge la stessa conclusione nella presente causa. Occorre pertanto stabilire quale delle norme di tale disposizione sia applicabile.

### (a) La norma applicabile

#### (i) Principi generali

289. L'articolo 1 del Protocollo n. 1 comprende tre aspetti distinti: il primo, esposto nella prima frase del primo paragrafo, è di natura generale ed enuncia il pacifico godimento della proprietà; il secondo, contenuto nella seconda frase del primo paragrafo, riguarda la privazione di proprietà e la sottopone a determinate condizioni; il terzo aspetto, enunciato nel secondo paragrafo, riconosce che gli Stati contraenti hanno il diritto, tra l'altro, di controllare l'uso della proprietà in conformità con l'interesse generale e di garantire il pagamento delle sanzioni. I tre aspetti non sono, tuttavia, "distinti" nel senso che non sono collegati. Il secondo e il terzo aspetto riguardano casi particolari di limitazione del diritto al godimento pacifico della proprietà e devono quindi essere interpretati alla luce del principio generale enunciato nella prima frase del primo paragrafo (cfr., Tra le altre autorità, James e altri c. Regno Unito, 21 febbraio 1986, paragrafo 37, serie A numero 98, e Iatridis c. Grecia [GC], no 31107/96, paragrafo 55, ECHR 1999-II).

#### (ii) Applicazione nel presente caso

290. Nella sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (giudizi, citata sopra, paragrafi 128-129), la Corte ha dichiarato quanto segue<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> La traduzione ufficiale dei passi della sentenza riportati dalla Corte, reperibile sul sito web del Ministero di Grazia e Giustizia, è la seguente: << 128. La Corte osserva che la presente causa si distingue dalla causa Agosi c. Regno Unito (sentenza del 24 ottobre 1986, serie A n.108), in cui la confisca è stata disposta nei confronti di beni che costituivano l'oggetto del reato (*objectum sceleris*), a seguito della condanna degli imputati, perché nella fattispecie, invece, la confisca è stata disposta a seguito di una assoluzione. Per lo stesso motivo, la presente causa si distingue da C.M. c. Francia ([dec.], n. 28078/95, CEDU 2001 VII) o da Air Canada c. Regno Unito (sentenza del 5 maggio 1995, serie A n. 316 A), in cui la confisca, ordinata dopo la condanna degli imputati, aveva colpito dei beni che costituivano l'*instrumentum sceleris* e che si trovavano in possesso di terzi. Per quanto riguarda i proventi di un'attività criminale (*productum sceleris*), la Corte ricorda che ha esaminato una causa in cui la confisca aveva seguito la condanna del ricorrente (v. Phillips c. Regno Unito, n. 41087/98, §§ 9-18, CEDU 2001-VII) nonché alcune cause in cui la confisca era stata disposta indipendentemente dall'esistenza di un procedimento penale, poiché il patrimonio dei ricorrenti era presumibilmente di origine illecita (v. Riela e altri c. Italia (dec.), n. 52439/99, 4 settembre 2001; Arcuri e altri c. Italia (dec.), n. 52024/99, 5 luglio 2001; Raimondo c. Italia, 22 febbraio 1994, Serie A n. 281-A, § 29) o veniva presumibilmente utilizzato per attività illecite (Butler c. Regno Unito (dec.), n. 41661/98, 27 giugno 2002). Nella prima causa sopra citata, la Corte ha dichiarato che la confisca costituiva una pena ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (Phillips, sentenza già cit., § 51, e, *mutatis mutandis*, Welch c. Regno Unito, 9 febbraio 1995, serie A n. 307-A, § 35), mentre nelle altre cause ha affermato che si trattava della regolamentazione dell'uso dei beni. 129. Nella presente causa, la Corte ritiene che non sia necessario determinare se la confisca

“128. La Corte osserva che la presente causa può essere distinta da quella di *AGOSI c. Regno Unito* (24 ottobre 1986, Serie A n. 108), in cui è stata ordinata la confisca per le proprietà che costituivano oggetto di un reato (*objectum sceleris*), in seguito alla condanna delle persone accusate, poiché nel caso di specie la confisca è stata ordinata in seguito ad assoluzione. Per lo stesso motivo, la presente causa può essere distinta dalla *C.M. v. Francia* ((dec.), 28078/95, CEDU 2001-VII) o *Air Canada c. Regno Unito* (5 maggio 1995, serie A 316-A), in cui la confisca, ordinata dopo la condanna dell'imputato, della proprietà interessata che era l'*instrumentum sceleris* ed era in possesso di terzi. Per quanto riguarda i proventi di reato (*productum sceleris*), la Corte osserva che ha esaminato un caso in cui la confisca aveva seguito la condanna del ricorrente (vedere *Phillips c. Regno Unito*, 41087/98, §§ 9-18, CEDU 2001-VII) e casi in cui la confisca era stata ordinata indipendentemente dall'esistenza di procedimenti penali, poiché si riteneva che le proprietà delle società ricorrenti fossero di origine illecita (v. *Riela e altri c. Italia* (dec.), 52439 / 99, 4 settembre 2001, *Arcuri e altri c. Italia* (dec.), 52024/99, 5 luglio 2001, e *Raimondo c. Italia*, 22 febbraio 1994, § 29, serie A 281-A) o essere stato usato per attività illecite (*Butler v. the United Kingdom* (dec.), 41661/98, 27 giugno 2002). Nel primo caso citato sopra, la Corte ha dichiarato che la confisca costituiva una sanzione ai fini del secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (vedi *Phillips*, citata sopra, § 51, e, *mutatis mutandis*, *Welch v. Regno Unito*, 9 febbraio 1995, § 35, serie A 307-A), mentre negli altri casi ha ritenuto che si trattasse di un controllo sull'uso della proprietà.

129. Nella presente causa, la Corte ritiene che non è necessario determinare se la confisca rientri nella prima o nella seconda categoria, poiché in ogni caso è il secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 che si applica (vedere *Frizen c. Russia*, 58254/00, § 31, 24 marzo 2005). ”

291. La Grande Camera non vede alcun motivo per giungere a una conclusione diversa nella presente causa.

#### **(b) Conformità con l'articolo 1 del Protocollo n. 1**

##### *(i) Principi generali*

292. La Corte ribadisce che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 richiede soprattutto che qualsiasi interferenza di un'autorità pubblica con il godimento dei beni sia conforme alla legge: a norma della seconda frase del primo paragrafo del presente articolo, ogni privazione di beni deve essere "soggetta alle condizioni previste dalla legge"; il secondo paragrafo autorizza gli Stati a controllare l'uso della proprietà mediante l'applicazione di "leggi". Inoltre, lo stato di diritto, che è uno dei principi fondamentali di una società democratica, è inerente a tutti gli articoli della Convenzione (vedere *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, paragrafo 50, *Rapporti 1996-III*, e *latridis*, sopra citato, paragrafo 58).

293. Inoltre, poiché l'articolo 1, secondo comma, del Protocollo n. 1 deve essere interpretato alla luce del principio generale enunciato nella frase introduttiva di tale articolo, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito: la Corte deve determinare se è stato raggiunto un giusto equilibrio tra le richieste dell'interesse generale a tale riguardo e l'interesse della singola società interessata. In tal modo, la Corte riconosce che lo Stato gode di un ampio margine di apprezzamento sia in ordine ai mezzi da impiegare sia nel valutare se le conseguenze siano giustificate nell'interesse generale al fine di raggiungere l'obiettivo perseguito (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda* [GC], numero 45036/98, paragrafo 149, CEDU 2005-VI).

---

ricade nella prima o nella seconda categoria, poiché in ogni caso è il secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 a trovare applicazione (*Frizen c. Russia*, n. 58254/00, § 31, 24 marzo 2005). >>.

*(ii) Applicazione alla presente causa*

294. Nel caso di specie, non è necessario decidere se la violazione dell'articolo 7 sopra riportata (vedere paragrafo 275 sopra) ha come conseguenza automatica che le misure di confisca contestate erano prive di fondamento giuridico e quindi violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1, tenendo conto delle conclusioni che seguono per stabilire se le misure perseguivano uno scopo legittimo e se erano proporzionate.

295. La legittimità delle politiche statali a favore della protezione ambientale non può essere messa in discussione, perché anche il benessere e la salute degli individui sono garantiti e difesi (vedi *Depalle v. France* [GC], 34044/02, paragrafo 84, CEDU 2010 e *Brosset-Triboulet e altri c. Francia* [GC], 34078/02, paragrafo 87, 29 marzo 2010). Tuttavia, va detto che l'esame della situazione attuale, che si basa sulle informazioni fornite dalle parti, lascia qualche dubbio sul rispetto di tale finalità posto a giustificazione delle misure contestate dalle ricorrenti.

296. In primo luogo, il suolo confiscato alla G.I.E.M. S.r.l. è stato restituito alla società richiedente nel 2013 a seguito di una domanda depositata presso il Tribunale di Bari dal sindaco di quella città. La restituzione è stata disposta sulla base dei principi stabiliti dalla Corte nella sentenza *Sud Fondi S.r.l. e Altri* (giudizio, citata sopra) ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (vedere paragrafi 42-43 sopra).

297. In secondo luogo, per quanto riguarda *Hotel Promotion S.r.l. and R.I.T.A. Sarda S.r.l.*, al 29 luglio 2015 le proprietà confiscate erano ancora occupate dai loro proprietari. Inoltre, nel maggio 2015 il consiglio comunale di Golfo Aranci ha riconosciuto che era attualmente nell'interesse della comunità mantenere in essere il complesso immobiliare confiscato in vista della possibilità di utilizzare le unità immobiliari per far fronte alle emergenze, consentendo alle abitazioni di essere affittate, direttamente o indirettamente, a individui con reddito basso (vedere paragrafo 74 sopra).

298. Infine, a maggio 2015, l'esperto incaricato da *Falgest S.r.l. e Gironda* ha riferito sullo stato di rovina in cui si trovava il complesso confiscato, in quanto non era stato mantenuto dall'autorità municipale, che allora era all'epoca proprietaria (vedere paragrafo 87 sopra).

299. Si può quindi mettere in dubbio che la confisca della proprietà abbia effettivamente contribuito alla protezione dell'ambiente.

300. Riguardo alla proporzionalità della misura, l'Articolo 1 del Protocollo n. 1 richiede l'esistenza di una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (vedere *Jahn e altri c. Germania* [GC], nn. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, paragrafi 83-95, ECHR 2005-VI). Questo equo equilibrio è alterato se la persona interessata deve sopportare un onere individuale ed eccessivo (vedere *Sporrong e Lönnroth*, citati sopra, paragrafi 69-74, e *Maggio e altri c. Italia*, nn. 46286/09, 52851/08 53727/08, 54486/08 e 56001/08, paragrafo 57, 31 maggio 2011).

301. I seguenti fattori possono essere presi in considerazione al fine di valutare se la confisca è proporzionata: la possibilità di misure alternative meno restrittive come la demolizione di strutture incompatibili con i regolamenti edilizi o l'annullamento del titolo edilizio; la natura illimitata della sanzione, in quanto ha interessato sia il suolo edificato e non edificato, sia le aree appartenenti a terzi; il grado di colpevolezza o negligenza da parte dei richiedenti o, per lo meno, il rapporto tra la loro condotta e il reato in questione.

302. Inoltre, l'importanza degli obblighi procedurali di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 non deve essere trascurata. Pertanto, in molte occasioni la Corte ha rilevato che, sebbene l'articolo 1 del Protocollo n. 1 non contenga requisiti procedurali espliciti, i procedimenti giudiziari relativi al diritto al godimento pacifico delle proprie proprietà devono offrire all'individuo anche una ragionevole opportunità di sottoporre il proprio caso alle autorità competenti allo scopo di contestare efficacemente le misure che interferiscono con i diritti garantiti da questa disposizione (vedere *Sovtransavto Holding c. Ucraina*, No. 48553/99, paragrafo 96, ECHR 2002-VII, *Capital Bank AD v. Bulgaria*, 49429/99, paragrafo 134, ECHR 2005-XII, *Anheuser-Busch Inc. c. Portogallo* [GC], 73049/01, paragrafo 83, ECHR 2007-I; *JA Pye (Oxford) Ltd e JA Pye (Oxford) Land Ltd c. Regno Unito* [GC], 44302/02, paragrafo 57, ECHR 2007-III, *Zafranias c. Grecia*, 4056/08, paragrafo 36, 4 ottobre 2011, e *Giavi v. Grecia*, n. 25816/09, paragrafo 44, 3 ottobre 2013, vedi anche, *mutatis mutandis*, *Al-Nashif c. Bulgaria*, 50963/99, 123, 20 giugno 2002 e *Grande St evens e altri*, citata sopra, paragrafo 188). Un'interferenza con i diritti previsti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 non può quindi avere alcuna legittimità in assenza di procedimenti in contraddittorio che rispettino il principio di parità dei diritti, consentendo la discussione di aspetti che sono importanti per l'esito del caso. Al fine di garantire che questa condizione sia soddisfatta, le procedure applicabili devono essere considerate da un punto di vista generale (vedi, tra le altre autorità, AGOSI, citata sopra, paragrafo 55; *Hentrich v. France*, paragrafo 49, 22 settembre 1994, Serie A no 296-A; *Jokela c. Finlandia*, 28856/95, paragrafo 45, CEDU 2002-IV, *Gáll v. Hungary*, 49570/11, paragrafo 63, 25 giugno 2013, e *Sociedad Anónima del Ucieza c. Spagna* 38963/08, paragrafo 74, 4 novembre 2014).

303. L'applicazione automatica della confisca in caso di lottizzazione edilizia, come prevista - salva l'ipotesi nei confronti di terzi in buona fede - dalla legislazione italiana è chiaramente inadatta a questi principi in quanto non consente ai tribunali di accertare quali strumenti siano più appropriati in relazione alle circostanze specifiche del caso o, più in generale, per valutare l'obiettivo legittimo contro i diritti delle persone colpite dalla sanzione. Inoltre, poiché le società ricorrenti non sono state parti del procedimento impugnato, esse non hanno beneficiato di alcune delle garanzie procedurali menzionate al punto 302 *supra*.

304. In conclusione, la Corte ritiene che vi è stata una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione nei confronti di tutti i richiedenti a causa della natura sproporzionata della misura di confisca.

#### VI. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6, PARAGRAFO 1 E DELL'ARTICOLO 13 DELLA CONVENZIONE

305. La società G.I.E.M. S.r.l. si è lamentata che non ha avuto accesso ad un tribunale, sostenendo che non ha avuto la possibilità di difendersi o di presentare argomenti contro la confisca dinanzi a un tribunale penale che statuisse nel merito o in un procedimento civile. Ha affermato che la impossibilità di presentare una domanda interlocutoria per l'esame dell'esecuzione non gli ha consentito di porre rimedio a tali carenze. Ha invocato l'articolo 6 paragrafo 1 e l'articolo 13 della Convenzione.

306. Facendo riferimento all'articolo 13 della Convenzione, la società Falgest Srl, da parte sua, ha asserito che non vi era stato alcun rimedio interno accessibile ed efficace per reclamare una violazione dell'articolo 7 della Convenzione o dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 in relazione alla confisca ordinata dalla Corte di Cassazione.

Le disposizioni pertinenti recitano come segue:

### **Articolo 6 § 1**

*"1. Nella determinazione dei suoi diritti e doveri civili o di qualsiasi accusa penale contro di lui, tutti hanno diritto a un equo ... ascolto ... da un tribunale indipendente e imparziale stabilito dalla legge. ..."*

### **Articolo 13**

*"Tutti coloro i cui diritti e le cui libertà sanciti nella [Convenzione] sono violati devono avere un rimedio effettivo davanti a un'autorità nazionale, indipendentemente dal fatto che la violazione sia stata commessa da persone che agiscono in veste ufficiale".*

307. Il Governo ha contestato tali argomenti.

308. Ritenendo che questi reclami non siano manifestamente infondati ai sensi dell'articolo 35 § 3 (a) della Convenzione e che non siano esclusi da alcun altro motivo di irricevibilità, la Corte li dichiara ricevibili.

309. La Corte ritiene, tuttavia, che non è necessario esaminare queste denunce perché esse sono coperte dalle denunce già esaminate ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

### **VII. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 6 § 2 DELLA CONVENZIONE**

310. Il sig. Gironda si è inoltre lamentato del fatto che il principio della presunzione di innocenza era stato violato dalla Corte di Cassazione nel decidere di ordinare la confisca dei suoi immobili anche se il processo nei suoi confronti si era concluso con una dichiarazione di prescrizione. Ha invocato l'articolo 6 paragrafo 2 della Convenzione, che recita come segue:

*"Ogni individuo accusato di un reato è presunto innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata provata secondo la legge".*

#### **A. Ammissibilità**

311. La Corte nota che questo reclamo è collegato a quello che è stato esaminato in relazione all'Articolo 7 della Convenzione e che perciò anch'esso deve essere dichiarato ammissibile.

#### **B. Il merito**

##### *1. Le istanze delle parti*

##### **(a) Sig. Gironda**

312. Il ricorrente ha sottolineato che la Corte di Cassazione non si è limitata a contestare l'errore di diritto commesso dalla Corte di Appello. A suo avviso, sostituendo la propria sentenza a quella della Corte di Appello in modo non consuetudinario, la Corte di Cassazione ha stabilito l'esistenza di tutti gli elementi necessari per il reato di lottizzazione edilizia, cioè, in entrambi i suoi elementi materiali e psicologico. Il ricorrente ha spiegato che, secondo la Corte di Cassazione, la modifica dell'uso degli edifici era dimostrata dalle dichiarazioni di terzi e dai documenti contenuti nel fascicolo. Secondo il ricorrente, la natura illecita della edificazione non era stata messa in dubbio. Questa decisione ha quindi chiaramente violato il principio della presunzione di innocenza sancito nell'articolo 6 comma 2 della Convenzione.

## **(b) Il governo**

313. Il Governo ha contestato questa tesi riferendosi alla circostanza che i richiedenti hanno presentato il loro ricorso ai sensi dell'Articolo 7.

### *2. La valutazione della Corte*

#### **(a) Principi generali**

314. L'articolo 6 paragrafo 2 tutela il diritto di ogni persona di essere "presunta innocente fino a prova contraria secondo la legge". Considerata come una garanzia procedurale nel contesto del processo penale stesso, la presunzione di innocenza ha anche un altro aspetto. Il suo scopo generale, in questo secondo aspetto, è quello di proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa criminale, o nei confronti dei quali sono stati sospesi i procedimenti penali, dall'essere trattate da funzionari pubblici e autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato loro addebitato. In questi casi, la presunzione di innocenza ha già operato, attraverso l'applicazione in giudizio dei vari requisiti inerenti alla garanzia procedurale da essa concessa, per impedire l'imposizione di una condanna penale iniqua. Senza protezione per garantire il rispetto per l'assoluzione o la decisione di cessazione in qualsiasi altro procedimento, le garanzie di equità processuale dell'articolo 6 comma 2 potrebbero rischiare di diventare teoriche e illusorie. Ciò che è anche in gioco, una volta concluso il procedimento penale, è la reputazione della persona e il modo in cui tale persona viene percepita dal pubblico. In una certa misura, la protezione offerta dall'articolo 6 comma 2 in questo contesto può sovrapporsi alla protezione offerta dall'articolo 8 (si veda, ad esempio, *Zollman c. Regno Unito* (dec.), 62902/00, CEDU 2003 -XII; *Taliadorou e Stylianou c. Cipro*, nn. 39627/05 e 39631/05, paragrafi 27 e 56-59, 16 ottobre 2008, e *Allen*, citata sopra, paragrafi 93-94).

315. Inoltre, la colpevolezza non può essere legalmente stabilita se il procedimento è stato chiuso da un tribunale prima della raccolta delle prove o dello svolgimento di udienze che avrebbero consentito al tribunale di decidere il caso nel merito (vedere *Baars c. Paesi Bassi*, n. 44320/98, paragrafi 25-32, 28 ottobre 2003, e *Paraponiaris*, citata sopra, paragrafi 30-33). A titolo di esempio, nel caso di *Didu c. Romania* (n. 34814/02, paragrafi 40-42, 14 aprile 2009), la Corte ha rilevato che il fatto che la sentenza del tribunale in ultima istanza abbia annullato le decisioni di assoluzione dei tribunali di grado inferiore, e abbia ritenuto colpevole la persona interessata mentre si chiudeva il procedimento per prescrizione del reato, aveva violato l'articolo 6 comma 2 della Convenzione, poiché i diritti di difesa non erano stati rispettati nel procedimento dinanzi ad esso, anche se il tribunale di ultima istanza è stato il primo giudice ad aver riconosciuto colpevole il ricorrente. Allo stesso modo, in *Giosakis c. Grecia* (n.3) (n. 5689/08, paragrafo 41, 3 maggio 2011), la Corte ha rilevato che l'articolo 6 paragrafo 2 della Convenzione era stato violato perché la Corte di Cassazione aveva annullato la sentenza di assoluzione dalla Corte d'appello, mentre nel contempo aveva dichiarato la prescrizione.

316. Da questa giurisprudenza si evince che sorge un problema ai sensi dell'articolo 6 comma 2 della

Convenzione quando un tribunale, che pone fine al procedimento in quanto prescritto, annulla le assoluzioni emesse dalle giurisdizioni inferiori e, in aggiunta, decide sulla colpevolezza della persona interessata.

#### *(b) Applicazione nel presente caso*

317. Nella fattispecie, il ricorrente *Gironde* è stato assolto in appello e la misura di confisca revocata dopo

che l'intervento edilizio è stato dichiarato compatibile con gli strumenti urbanistici e i regolamenti di pianificazione (vedere paragrafo 84 sopra). Successivamente tale decisione è stata annullata, senza rinvio, dalla Corte di Cassazione, che ha dato per dimostrata la responsabilità del ricorrente. Il ricorrente è stato quindi dichiarato colpevole, in sostanza, dalla Corte di Cassazione, nonostante il fatto che il perseguimento del reato in questione fosse prescritto. Questo fatto viola il diritto alla presunzione di innocenza.

318. Avendo riguardo a quanto sopra, c'è stata una violazione dell'articolo 6 comma 2 della Convenzione nel caso in oggetto nei confronti del Sig. Gironda.

#### VIII. ALTRE VIOLAZIONI ADDOTTE

319. Nelle loro osservazioni del 26 maggio 2015, le società Hotel Promotion S.r.l. e R.I.T.A. Sarda S.r.l. hanno reiterato la denuncia relativa alla violazione dell'articolo 6 della Convenzione. Allo stesso modo, la società Falgest S.r.l. e il sig. Gironda hanno evidenziato la violazione dell'articolo 6 paragrafo 2 della Convenzione nei confronti di altri cinque individui che, come il sig. Gironda, erano stati perseguiti per lottizzazione edilizia. Anche queste persone erano originariamente ricorrenti dinanzi alla Corte. Le denunce in questione sono state dichiarate irricevibili con decisioni relative alle domande il 5 giugno 2012 e il 30 aprile 2013.

320. Le decisioni in merito alla ricevibilità sono definitive. Ne consegue che la Corte non ha giurisdizione per trattare queste denunce (si veda, *mutatis mutandis*, Bulena c. Repubblica Ceca, 57567/00, § 37, 20 aprile 2004).

#### IX. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

321. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

*"Se la Corte constata una violazione della Convenzione o dei relativi Protocolli, e se la legge interna dell'Alta Parte Contraente in questione consente solo un parziale risarcimento, la Corte, se necessario, può offrire una soddisfazione equa al parte lesa."*

322. Le ricorrenti hanno tutte depositato le loro richieste di equa soddisfazione entro i termini stabiliti dal presidente della Corte.

323. Nelle sue osservazioni dinanzi alla Grande Camera, il Governo non ha commentato le richieste dei richiedenti per la soddisfazione equa.

324. Tenuto conto delle circostanze del caso, la Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non sia pronta per la decisione. Di conseguenza, riserva la questione nella sua interezza e fisserà la procedura successiva, tenendo presente la possibilità di raggiungere un accordo tra lo Stato convenuto ed i richiedenti (articolo 75 comma 1 del Regolamento della Corte). La Corte concede alle parti a tal fine il termine di tre mesi a partire dalla data della presente sentenza.

#### PER QUESTE RAGIONI, LA CORTE

1. Decide all'unanimità di aderire alle domande;
2. Dichiara, all'unanimità, le domande ammissibili in merito ai reclami ai sensi dell'articolo 6 paragrafi 1 e 2 e dell'articolo 13 della Convenzione, e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;

3. Dichiara, a maggioranza, le domande ricevibili in merito al reclamo ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione;

4. Dichiara, con quindici voti contro due, che vi è stata una violazione dell'articolo 7 della Convenzione nei confronti di tutte le società ricorrenti;

5. Dichiara, con dieci voti contro sette, che non vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione nei confronti di Gironda;

6. Dichiara, all'unanimità, che c'è stata una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione nei confronti di tutti i richiedenti;

7. Dichiara, con quindici voti contro due, che non è necessario decidere se vi sia stata violazione dell'articolo 6 paragrafo 1 della Convenzione nei confronti della società G.I.E.M. S.r.l., o dell'articolo 13 in relazione alle società G.I.E.M. S.r.l. e Falgest S.r.l.;

8. Sostiene, con sedici voti contro uno, che c'è stata una violazione dell'articolo 6 paragrafo 2 della Convenzione nei confronti di Gironda;

9. Dichiara, all'unanimità, che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è pronta per la decisione; di conseguenza,

(a) riserva la suddetta domanda per intero;

(b) invita il Governo e le ricorrenti a presentare, entro tre mesi dalla data di notifica della presente sentenza, le loro osservazioni scritte sulla questione e, in particolare, a notificare alla Corte qualsiasi accordo che possano raggiungere;

(c) si riserva l'ulteriore procedura e delega al Presidente della Corte il potere di fissare lo stesso se necessario.

Scritta in inglese e in francese e consegnato a un'audizione pubblica nel Palazzo dei diritti dell'uomo, a Strasburgo, il 28 giugno 2018.

*Johan Callewaert*  
*Cancelliere*

*Luis López Guerra*  
*Presidente*

In conformità con l'Articolo 45 paragrafo 2 della Convenzione e l'Articolo 74 paragrafo 2 del Regolamento della Corte, i seguenti pareri separati sono allegati alla presente sentenza:

(a) Parere concorde del giudice Motoc;

(b) Parere in parte concordante e in parte dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque.

(c) Parere in parte dissenziente, parzialmente concorrente, dei giudici Spano e Lemmens;

(d) Parere congiunto parzialmente dissenziente dei giudici Sajó, Karakaş, Pinto de Albuquerque, Keller, Vehabović, Kūris e Grozev.

L.L.G.

J.C.

Pagina 63