

La Grande Camera ritorna sulla confisca urbanistica fissandone i margini di compatibilità con il principio di legalità penale e la presunzione di innocenza

CORTE E.D.U., GRANDE CAMERA, 28 GIUGNO 2018, G.I.E.M. S.R.L. C. ITALIA

Le misure di confisca costituiscono delle «pene» ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione: tale conclusione, che è il risultato dell'interpretazione autonoma della nozione di «pena» ai sensi dell'articolo 7, comporta l'applicabilità di questa disposizione, anche in assenza di un procedimento penale ai sensi dell'articolo 6. Tuttavia, non esclude la possibilità per le autorità nazionali di imporre «pene» mediante procedure diverse dai procedimenti penali nel senso del diritto nazionale.

L'articolo 7 osta a che una sanzione penale sia inflitta su base individuale senza che sia stata accertata e dichiarata preventivamente la sua responsabilità penale personale. In caso contrario, la presunzione di innocenza garantita dall'articolo 6 § 2 della Convenzione sarebbe anch'essa inapplicata. La dichiarazione di responsabilità penale deve rispettare le tutele di cui all'articolo 7 e derivare da un procedimento che soddisfi le esigenze dell'articolo 6.

La dichiarazione sostanziale di colpevolezza pronunciata dalla Corte di cassazione, nonostante il fatto che l'azione penale per il reato sia prescritta viola la presunzione di innocenza (caso in cui il ricorrente è stato assolto in appello e la confisca è stata annullata dopo che il progetto di lottizzazione era stato considerato compatibile con il piano d'occupazione e con le disposizioni urbanistiche; decisione successivamente annullata senza rinvio dalla Corte di cassazione).

L'applicazione automatica della confisca in caso di lottizzazione abusiva prevista dalla legge italiana è in contrasto con il principio di proporzionalità dell'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni, in quanto non consente al giudice di valutare quali siano gli strumenti più adatti alle circostanze specifiche del caso di specie e, più in generale, di bilanciare lo scopo legittimo soggiacente e i diritti degli interessati colpiti dalla sanzione.

[*Omissis*]

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi sono tre ricorsi (nn. 1828/06, 34163/07 e 19029/11) proposti contro la Repubblica italiana con cui quattro società e un cittadino di questo Stato, G.I.E.M. S.r.l., H. S.r.l. (società in liquidazione), R. S.r.l. (società in liquidazione), F. S.r.l. e il sig. [*omissis*], («i ricorrenti») hanno adito la Corte, rispettivamente, il 21 dicembre 2005, il 2 agosto 2007 e il 23 dicembre 2011, ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»).

2. I ricorrenti sono stati rappresentati, rispettivamente, dagli avvocati G. [*omissis*] e F. [*omissis*] del foro di Bari; G. [*omissis*] del foro di Roma, e V. [*omissis*] del foro di Bologna; A. G. [*omissis*] e A. [*omissis*], del foro di Roma.

Il governo italiano («il Governo») è stato rappresentato dal suo agente, E. [*omissis*], e dal suo co-agente, P. [*omissis*].

3. I ricorrenti formulano i seguenti motivi di ricorso:

- la G.I.E.M. S.r.l. deduce una violazione degli articoli 6 § 1, 7 e 13 della Convenzione nonché dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 in ragione della confisca del suo bene;
- le società H. S.r.l. e R. S.r.l. deducono una violazione degli articoli 7 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1 in ragione della confisca del loro bene. Il sig. [*omissis*] sostiene inoltre che è stato violato l'articolo 6 § 2 della Convenzione (presunzione di innocenza).

[*Omissis*]

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO DI SPECIE

7. Le società ricorrenti hanno la loro sede sociale rispettivamente a Bari per la G.I.E.M. S.r.l., a Roma per la H. S.r.l. e la R. S.r.l., e a Pellaro (Reggio Calabria) per la F.

Il sig. [omissis] è nato nel dicembre 1959 e risiede a Pellaro.

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

1) *I lavori di costruzione sul terreno della società ricorrente*

8. La società ricorrente era proprietaria di un terreno, con sede a Bari sulla costa di Punta Perotti, della superficie complessiva di 10.365 metri quadrati, contiguo ad un terreno che all'epoca apparteneva a una società a responsabilità limitata, la Sud Fondi S.r.l. Il suo terreno era classificato edificabile dal piano regolatore generale relativamente a due particelle; il terreno restante era invece destinato da disposizioni tecniche del piano regolatore generale a zona artigianale.

9. Con deliberazione n. 1042 dell'11 maggio 1992, il consiglio comunale di Bari adottò il piano di lottizzazione presentato dalla società S. S.r.l., il quale prevedeva la costruzione di un complesso multifunzionale comprendente abitazioni, uffici e negozi. La società ricorrente afferma che il suo terreno è stato integrato d'ufficio dal consiglio comunale nella convenzione di lottizzazione.

10. Il 27 ottobre 1992, l'amministrazione comunale di Bari chiese alla società ricorrente se desiderava sottoscrivere una convenzione di lottizzazione per costruire sul terreno. In caso di risposta negativa, l'amministrazione avrebbe proceduto all'espropriazione del terreno ai sensi della legge n. 6 del 1979 della regione Puglia.

11. Il 28 ottobre 1992 la società ricorrente avvisò l'amministrazione comunale di Bari che desiderava aderire a una convenzione di lottizzazione. L'amministrazione non rispose.

12. Il 19 ottobre 1995, l'amministrazione comunale di Bari rilasciò il permesso di costruire alla società S. S.r.l.

13. Il 14 febbraio 1996, la società S. S.r.l. iniziò i lavori di costruzione che furono terminati per la maggior parte prima del 17 marzo 1997.

2) *Il procedimento penale contro gli amministratori della società S. S.r.l.*

14. Il 27 aprile 1996, a seguito della pubblicazione di un articolo di stampa relativo ai lavori di costruzione effettuati vicino al mare a Punta Perotti, il procuratore della Repubblica di Bari avviò un'indagine penale.

15. Il 17 marzo 1997, lo stesso procuratore ordinò il sequestro conservativo di tutti gli edifici. Peraltro, iscrisse nel registro degli indagati i nomi, tra gli altri, del procuratore della società S. S.r.l. e dei direttori e responsabili dei lavori edilizi. Nella sua ordinanza, riteneva che la località chiamata Punta Perotti fosse un sito naturale protetto e che, di conseguenza, la costruzione del complesso fosse illegale.

16. I rappresentanti della società S. S.r.l. impugnarono il provvedimento di sequestro conservativo dinanzi alla Corte di cassazione. Con decisione del 17 novembre 1997, la suprema Corte annullò questa misura e ordinò la restituzione di tutti gli edifici ai proprietari, in quanto il sito non era soggetto ad alcun divieto di costruzione per effetto del piano regolatore.

17. Con sentenza del 10 febbraio 1999, il tribunale di Bari riconobbe che gli edifici costruiti a Punta Perotti erano abusivi in quanto non conformi alla legge n. 431 dell'8 agosto 1985 («la legge 431/1985»), che vietava il rilascio dei permessi di costruire per i siti di interesse naturalistico, comprese le zone costiere. Tuttavia, considerando che in questo caso l'amministrazione locale aveva rilasciato le licenze edilizie e che era difficile conciliare la legge n. 431/1985 con la legislazione regionale, che presentava delle lacune, ritenne che agli imputati non potesse essere attribuita alcuna colpa né intento delittuoso. Di conseguenza, prosciolsi tutti gli imputati perché il fatto non costituiva reato.

18. In questa stessa sentenza, ritenendo che i progetti di lottizzazione fossero materialmente contrari alla legge n. 47/1985 e di natura illegale, il tribunale di Bari ordinò, ai sensi dell'articolo 19 di questa legge, la confisca di tutti i terreni lottizzati a Punta Perotti, compreso quello della società ricorrente, nonché degli edifici realizzati sul sito, e l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune di Bari.

19. Con decreto del 30 giugno 1999, il Ministro dei beni culturali dichiarò l'inedificabilità dell'area costiera del comune di Bari, area che comprendeva il sito di Punta Perotti, in quanto zona di grande interesse naturalistico. Questa misura fu annullata dal tribunale amministrativo regionale l'anno successivo.

20. Il procuratore della Repubblica interpose appello avverso la sentenza del tribunale di Bari, chiedendo la condanna degli imputati.

21. Con sentenza del 5 giugno 2000 la corte d'appello di Bari riformò la sentenza di primo grado ritenendo che il rilascio delle licenze edilizie fosse legittimo, in considerazione dell'assenza di un divieto di costruire a Punta Perotti e dell'apparente mancanza di illegittimità del procedimento per l'adozione e l'approvazione delle convenzioni di lottizzazione.

22. Di conseguenza, la corte d'appello prosciolsse gli imputati perché il fatto non sussisteva e revocò la confisca di tutti gli edifici e i terreni. Il 27 ottobre 2000 il procuratore della Repubblica presentò ricorso per cassazione.

23. Con sentenza del 29 gennaio 2001, la Corte di cassazione annullò senza rinvio la decisione della corte d'appello riconoscendo l'illegittimità materiale dei progetti di lottizzazione in quanto i terreni in questione erano sottoposti a inedificabilità assoluta e ad un vincolo paesaggistico imposti dalla legge. A questo riguardo rilevò che, al momento dell'adozione dei progetti di lottizzazione (il 20 marzo 1990), la legge regionale n. 30/1990 sulla tutela paesaggistica non era ancora in vigore e ne dedusse che le disposizioni applicabili nel caso di specie erano quelle della legge regionale n. 56 del 1980 (sulla pianificazione urbanistica) e della legge nazionale n. 431/1985 (sulla tutela del paesaggio).

24. La Corte di cassazione rilevò tuttavia che la legge n. 56/1980 imponeva un divieto di costruire ai sensi dell'articolo 51 F), al quale le circostanze del caso di specie non consentivano di derogare in quanto i progetti di lottizzazione riguardavano dei terreni non situati nell'agglomerato urbano. La Corte di cassazione aggiunse che, al momento dell'adozione delle convenzioni di lottizzazione, i terreni in questione erano inclusi in un piano di attuazione del piano regolatore generale che era successivo all'entrata in vigore della legge regionale n. 56/1980.

25. La Corte di cassazione rilevò che nel marzo 1990 (paragrafo 23 supra), al momento dell'approvazione dei progetti di lottizzazione, non era in vigore alcun programma di attuazione. A tale riguardo, fece riferimento alla sua giurisprudenza secondo la quale un piano di attuazione doveva essere in vigore alla data di approvazione dei progetti di lottizzazione (Corte di cassazione, Sezione 3, 21.1.97, Volpe; 9.6.97, Varvara; 24.3.98, Lucifero), poiché – sempre secondo la giurisprudenza – alla scadenza di un piano di attuazione il divieto di costruire su cui il programma aveva posto fine dispiegava nuovamente i suoi effetti. Di conseguenza, era necessario mantenere l'esistenza del divieto di costruire sui terreni in causa al momento dell'approvazione dei progetti di lottizzazione.

26. La Corte di cassazione considerò anche l'esistenza di un vincolo paesaggistico ai sensi dell'articolo 1 della legge nazionale n. 431/1985. Nel caso di specie, mancava il parere di conformità alla tutela paesaggistica da parte delle autorità competenti, ossia mancava il nulla osta rilasciato dalle autorità nazionali attestante la conformità ai requisiti di tutela del paesaggio – ai sensi dell'articolo 28 della legge n. 150/1942 – nonché il parere preliminare delle autorità regionali previsto dagli articoli 21 e 27 della legge n. 150/1942 e il parere del comitato urbanistico regionale previsto dagli articoli 21 e 27 della legge regionale n. 56/1980.

27. Infine, la Corte di cassazione rilevò che i progetti di lottizzazione rappresentavano soltanto 41.885 metri quadrati, mentre, secondo le disposizioni tecniche del piano regolatore generale del comune di Bari, la superficie minima era fissata in 50.000 metri quadrati.

28. Alla luce di queste considerazioni, la Corte di cassazione riconobbe quindi l'illegittimità dei progetti di lottizzazione e dei permessi edilizi rilasciati, e assolse gli imputati sostenendo che non potevano essere accusati di alcuna colpa o intenzione di commettere gli atti delittuosi e che avevano commesso un «errore invincibile e scusabile» nell'interpretazione di disposizioni regionali «oscure e mal formulate», che interferivano con la legge nazionale. La Corte di cassazione tenne anche conto del comportamento delle autorità amministrative, e in particolare dei seguenti fatti: al momento del rilascio dei permessi edilizi, gli imputati erano stati rassicurati dal dirigente dell'ufficio comunale competente; i divieti riguardanti la tutela dei siti con i quali il progetto di costruzione era in conflitto non erano inclusi nel piano regolatore; e l'amministrazione nazionale competente non era intervenuta. Infine, la Corte di cassazione dichiarò che, in assenza di un'indagine sulle ragioni dei comportamenti tenuti dagli enti pubblici, non era lecito formulare ipotesi al riguardo.

29. Nella stessa sentenza, la Corte di cassazione ordinò la confisca di tutti gli edifici e i terreni in quanto, conformemente alla sua giurisprudenza, era obbligatorio applicare l'articolo 19 della legge n. 47/1985 in caso di lottizzazione abusiva, anche in assenza di condanna penale dei costruttori.

30. La sentenza fu depositata in cancelleria il 26 marzo 2001.

31. Nel frattempo, il 1° febbraio 2001, la società ricorrente aveva nuovamente chiesto all'amministrazione di Bari di poter concludere una convenzione di lottizzazione.

32. Il 15 febbraio 2001 l'amministrazione di Bari informò la società ricorrente che, in seguito alla sentenza della Corte di cassazione del 29 gennaio 2001, la proprietà dei terreni situati a Punta Perotti, compresi quelli appartenenti alla società ricorrente, era stata trasferita al comune.

33. Il procedimento penale sopra descritto è stato oggetto di un altro ricorso presentato dinanzi alla Corte (S. S.r.l. e altri c. Italia, n. 75909/01, 20 gennaio 2009).

3) *Le azioni intraprese dalla società ricorrente per ottenere la restituzione del terreno*

34. Il 3 maggio 2001 la società ricorrente si rivolse alla corte d'appello di Bari e sollecitò la restituzione del suo terreno. Essa sostenne che, secondo una giurisprudenza della Corte di cassazione, la confisca di beni appartenenti ad un terzo non parte nel procedimento penale poteva essere disposta solo se quest'ultimo aveva partecipato, materialmente o moralmente, alla commissione del reato.

35. Con ordinanza del 27 luglio 2001, la corte d'appello accolse la domanda della società ricorrente.

36. Il procuratore della Repubblica presentò ricorso per cassazione.

37. Con sentenza del 9 aprile 2002, la Corte di cassazione annullò l'ordinanza della corte d'appello di Bari e dispose il trasferimento della causa al tribunale di Bari.

38. La società ricorrente sollevò un incidente di esecuzione, sollecitando la restituzione del suo terreno.

39. Con ordinanza depositata in cancelleria il 18 marzo 2004, il giudice per le indagini preliminari («il GIP») di Bari respinse la richiesta della società ricorrente. Innanzitutto osservò che le doglianze dell'interessata non riguardavano né l'esistenza né la regolarità formale della misura controversa e affermò che quest'ultima costituiva una sanzione amministrativa obbligatoria che il giudice penale poteva applicare anche nei confronti dei beni di terzi che non avevano partecipato alla commissione del reato di lottizzazione abusiva. Il giudice per le indagini preliminari ritenne che l'esigenza pubblica di salvaguardia del territorio dovesse prevalere sugli interessi particolari.

40. La società ricorrente presentò ricorso per cassazione facendo presente che sul suo terreno non erano state realizzate opere che non fossero state oggetto di un permesso di costruire. Ora, per sua stessa natura, secondo l'interessata la confisca doveva riguardare solo i terreni in cui erano state realizzate delle costruzioni abusive.

41. Con sentenza del 22 giugno 2005, depositata in cancelleria il 18 gennaio 2006, la Corte di cassazione, ritenendo che il GIP di Bari avesse motivato in modo logico e corretto tutti i punti controversi, respinse il ricorso della società ricorrente. La suprema Corte rilevò che la confisca del terreno era conforme alla sua costante giurisprudenza secondo la quale la misura di cui all'articolo 19 della legge n. 47 del 1985 era una sanzione amministrativa obbligatoria, applicata dal giudice penale in ragione del contrasto tra lo status di un bene e la legge sulle lottizzazioni abusive, e questo anche in caso di proscioglimento degli imputati. La Corte di cassazione precisò che il proprietario del terreno che non era parte nel procedimento penale e che sosteneva la sua buona fede poteva far valere i suoi diritti dinanzi ai giudici civili.

4) *Gli ultimi sviluppi*

42. Secondo le informazioni fornite dalle parti, nell'ottobre 2012 il Comune di Bari, tenuto conto dei principi enunciati e delle violazioni constatate dalla Corte nelle sentenze S. S.r.l. e altri (merito e equa soddisfazione, n. 75909/01 del 10 maggio 2012), chiese al tribunale di Bari di ordinare la restituzione del terreno confiscato alla società ricorrente. Il 12 marzo 2013, il GIP del tribunale di Bari revocò la confisca e ordinò la restituzione del terreno in quanto, da un lato, la Corte aveva concluso che vi era stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione nella causa S. S.r.l. e altri e che, dall'altro, la società era da considerarsi come un terzo in buona fede in quanto nessuno dei suoi amministratori era responsabile di lottizzazione abusiva. La decisione del GIP fu iscritta nei registri immobiliari il 14 giugno 2013 e la società ricorrente poté recuperare il suo bene il 2 dicembre 2013.

43. Il 7 aprile 2005 la società ricorrente si era rivolta al tribunale di Bari al fine di ottenere il risarcimento dei danni subiti a causa del comportamento del Comune di Bari e delle sue conseguenze sul suo patrimonio. Essa lamentava che il comune aveva 1) omesso di adottare un'alternativa al piano regolatore, 2) omesso di specificare l'esistenza di vincoli relativi alla destinazione urbanistica delle aree interessate dalla lottizzazione contestata, e 3) approvato procedure relative alla lottizzazione che erano apparentemente legittime, ma avevano portato alla confisca del terreno e le avevano causato un significativo danno economico.

Secondo le informazioni fornite dalle parti, il procedimento è pendente in attesa della perizia per la valutazione dei danni – che secondo la società ricorrente ammontano a 52 milioni di euro.

B.H. S.r.l. e R. S.r.l.

1) *Il progetto di lottizzazione*

44. La società ricorrente R. S.r.l. era proprietaria di un terreno edificabile di una superficie di circa 33 ettari a Golfo Aranci.

45. Secondo il programma comunale di fabbricazione di Golfo Aranci approvato il 21 dicembre 1981, il terreno in questione apparteneva alla zona F – classificata come zona turistica – ed era edificabile per un determinato volume. Era possibile realizzare volumi maggiori nel caso di strutture alberghiere o para-alberghiere.

46. Desiderosa di realizzare una residenza produttiva alberghiera, la società R. S.r.l. presentò 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 diede il nulla osta per la costruzione di edifici ad una distanza minima di 150 metri dal mare, a condizione che, una volta costruiti, gli edifici fossero effettivamente utilizzati a fini turistici e alberghieri. Questo obbligo doveva figurare nel registro immobiliare.

48. Il 29 novembre 1991, la Regione Sardegna accordò alla società R. S.r.l. l'autorizzazione paesaggistica ai sensi della legge n. 431/1985 e dell'articolo 7 della legge n. 1497/1939 (paragrafi 93-96 infra).

49. Il comune di Golfo Aranci approvò definitivamente il progetto di lottizzazione il 17 dicembre 1991.

50. Il 22 aprile 1992 il comune di Golfo Aranci, previa autorizzazione della regione, autorizzò il sindaco a concedere una licenza edilizia in deroga che consentisse di realizzare un volume di opere edilizie superiore a quello previsto dal piano regolatore, al fine di realizzare delle opere alberghiere ricettive. Dal fascicolo risulta che il progetto di lottizzazione riguardava 330.026 metri quadrati.

51. Il 17 luglio 1992, la Regione Sardegna diede la sua autorizzazione definitiva al progetto.

52. Nel frattempo, il 22 giugno 1992 entrò in vigore la legge regionale n. 11/1992 che eliminava la possibilità di derogare al divieto di costruire vicino al mare e fissava la distanza minima di due chilometri per le abitazioni e di 500 metri per gli hotel. Per quanto riguardava le opere alberghiere ricettive, come i complessi residenziali turistico-alberghieri in questione, esse erano ormai assimilate alle abitazioni. Sempre secondo la stessa legge, la distanza minima di due chilometri doveva quindi essere rispettata, salvo nei casi in cui, prima del 17 novembre 1989, la convenzione di lottizzazione era già conclusa e i lavori di urbanizzazione erano già iniziati.

53. Il 17 luglio 1992 la Regione Sardegna autorizzò il sindaco a concedere alla società R. S.r.l. un permesso di costruire in deroga al piano regolatore comunale.

54. Il 13 agosto 1992 il sindaco di Golfo Aranci e la società R. S.r.l. stipularono una convenzione di lottizzazione. Ai sensi dell'articolo 10 di quest'ultima, gli edifici costruiti dovevano rimanere adibiti ad un uso turistico-alberghiero e non potevano essere venduti singolarmente per venti anni. La convenzione stabiliva che il piano di lottizzazione era conforme all'articolo 13 della legge regionale n. 45/1989 e alle altre norme urbanistiche e attestava che la società ricorrente aveva versato una garanzia pari al costo totale dei lavori di urbanizzazione. Quest'ultimi sarebbero stati a carico della società ricorrente, che avrebbe anche dovuto trasferire al comune, a titolo gratuito, il 30 % della superficie del terreno per la costruzione delle opere di urbanizzazione primaria.

55. Il 31 agosto 1992 il comune di Golfo Aranci rilasciò il permesso di costruire per le opere di urbanizzazione primaria. Il 23 novembre 1992 il comune rilasciò il permesso di costruire per gli edifici.

56. Il 19 febbraio 1993, a seguito dell'entrata in vigore, il 22 giugno 1992 (paragrafo 52 supra), della legge regionale n. 11/1992, recante modifica della legge regionale n. 45/1989, la regione ha revocato alcune autorizzazioni concesse sulla base della legislazione precedente. La società ricorrente non era interessata.

57. I lavori iniziarono nel 1993. Nel 1997 erano stati edificati ottantotto alloggi, ossia meno di un terzo di quelli da costruire. Alcuni di essi erano stati venduti a privati, con una clausola che precisava che il bene doveva rimanere per anni destinato ad un uso turistico-alberghiero.

58. Il 28 gennaio 1995 la società R. S.r.l., alla ricerca di nuovi partner per ottimizzare il progetto e ripartire i rischi, chiede al comune se la vendita dei fabbricati a terzi fosse compatibile con la convenzione di lottizzazione. Il 14 febbraio 1995 il comune ritenne che la convenzione fosse redatta in modo suffi-

cientemente chiaro e che, pertanto, non fosse necessario fornire precisazioni. Il comune espresse parere favorevole sulla possibilità di vendere gli immobili, ad eccezione della vendita singola e a condizione che la destinazione degli immobili rimanesse invariata.

59. L'11 marzo 1996 il comune, sollecitato nuovamente dalla società ricorrente, confermò il parere espresso il 14 febbraio 1995.

60. In una data non precisata la società R. S.r.l. stipulò un contratto preliminare di compravendita con la società H. S.r.l. avente ad oggetto parte dei terreni inclusi nella convenzione di lottizzazione e alcuni fabbricati edificati nel frattempo. Inoltre, il 15 gennaio 1996, la H. S.r.l. concluse un contratto di appalto con la R. S.r.l. in base al quale quest'ultima si impegnava ad eseguire dei lavori di costruzione sui terreni oggetto del contratto preliminare di compravendita.

61. Il 26 febbraio 1997, prevedendo di divenire proprietaria dei terreni e degli immobili, la H. S.r.l. concluse anche degli accordi con un'agenzia di viaggi per affittare settimanalmente gli alloggi.

62. Il 22 ottobre 1997 la società R. S.r.l. vendette alla H. S.r.l. 36.859 metri quadrati di terreno e i fabbricati classificati «C2», ossia sedici alloggi destinati a un uso turistico-residenziale. Oltre agli immobili, la R. S.r.l. trasferì alla H. S.r.l. i diritti di costruire. Il prezzo di questa operazione fu fissato in 7.200.000.000 ITL, pari a 3.718.489,67 EUR.

63. Nel novembre 1997 la società R. S.r.l. era proprietaria di sedici alloggi e dei terreni interessati dal progetto di lottizzazione, al netto della particella n. 644 e di quelli che erano stati venduti alla H. S.r.l. Quest'ultima era proprietaria dei terreni acquistati e di sedici alloggi.

64. Il 26 marzo 1998 il Comune approvò la voltura del permesso di costruire riguardante i terreni e gli immobili acquistati dalla H. S.r.l.

65. Il 3 aprile 2006, a seguito della richiesta di un certificato urbanistico presentata dalla società R. S.r.l. relativo ai beni contestati per il periodo 1990-1997, il Comune precisò che la convenzione di lottizzazione stipulata con la R. S.r.l. e le autorizzazioni concesse erano compatibili con le norme urbanistiche in vigore all'epoca e, in particolare, con la legge regionale n. 45/1989; di conseguenza, il Comune ritenne che il reato di lottizzazione abusiva non si configurasse nel caso di specie.

2) Il procedimento penale

66. Nel 1997 il procuratore della Repubblica di Olbia avviò un'indagine penale nei confronti di M.C. e L.C., rappresentanti legali delle società ricorrenti. Costoro erano sospettati di vari reati, in particolare di lottizzazione abusiva ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 47/1985, per aver costruito troppo vicino al mare e senza permesso di costruire, e di truffa dal momento che avevano cambiato la destinazione degli immobili in violazione della convenzione di lottizzazione.

67. Il 20 novembre 1997 i terreni e gli edifici costruiti furono sottoposti a sequestro conservativo.

68. Con ordinanza del 17 gennaio 2000, il tribunale di Sassari restituì i terreni e i fabbricati agli aventi diritto.

69. Con sentenza del 31 marzo 2003, il tribunale di Olbia assolse nel merito M.C. e L.C. da tutti i reati di cui erano stati accusati, salvo quello di lottizzazione abusiva, che fu dichiarato prescritto.

70. In considerazione dell'entrata in vigore della legge regionale n. 11/1992 (paragrafo 52 supra) e della nuova distanza minima dal mare introdotta da questo testo, il tribunale ritenne che il comune di Golfo Aranci non avrebbe mai dovuto rilasciare le licenze edilizie e che le autorizzazioni rilasciate in precedenza non potevano legittimare una situazione di questo tipo. A suo parere, le licenze edilizie erano contrarie alla legge o, quanto meno, inefficaci. Il tribunale precisò che le costruzioni contestate, pur essendo state realizzate in conformità alle autorizzazioni rilasciate dal Comune, contrastavano con i divieti previsti dalla legge e costituivano una lottizzazione abusiva. Aggiunse che la vendita degli alloggi ai privati sollevava dubbi circa l'uso turistico-alberghiero e che tale cambio di destinazione confermava il carattere abusivo dei lavori effettuati. In conclusione, dispose la confisca dei beni precedentemente sequestrati e il trasferimento della proprietà al comune di Golfo Aranci ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 47/1985.

71. Per quanto riguarda in particolare l'accusa di truffa, il tribunale ritenne che il reato non fosse costituito: per lui, il Comune non aveva subito alcun pregiudizio economico in quanto i costi delle opere di urbanizzazione erano rimasti invariati anche riguardo al cambio di destinazione. Inoltre, ritenne che l'esistenza dell'elemento soggettivo, ossia l'intenzione di truffare il comune, non fosse stata dimostrata, dato che la vendita mirava ad alleggerire le difficoltà economiche della società R. S.r.l. Peraltro, il tribunale rammentò che il comune aveva dato alla società un parere favorevole sulla vendita degli immobili.

72. Con sentenza dell'11 ottobre 2004, la corte d'appello di Cagliari confermò la decisione di non do-

versi procedere fondata dal tribunale di Olbia sulla prescrizione, e ribadì che il Comune di Golfo Aranci non avrebbe dovuto rilasciare le licenze edilizie, che erano illegittime e comunque prive di efficacia. La corte d'appello dichiarò che le opere realizzate erano de facto incompatibili con la legge regionale che le vietava. Osservò, inoltre, che tra il mese di marzo 1995 e quello di novembre 1997 la maggior parte degli alloggi costruiti erano stati venduti, fatto che aveva cambiato la destinazione d'uso. Per quanto riguarda l'accusa di truffa, confermò il proscioglimento dei rappresentanti legali delle società ricorrenti riprendendo gli stessi motivi adottati dal tribunale su questo punto, e confermò l'ordinanza di confisca.

73. M.C. e L.C. proposero ricorso per cassazione. Con sentenza del 15 febbraio 2007, la Corte di cassazione respinse il loro ricorso.

3) *Gli ultimi sviluppi*

74. Secondo le informazioni fornite dal Governo, alla data del 29 luglio 2015 i singoli acquirenti degli immobili confiscati ne avevano ancora la piena disponibilità. In precedenza, il 21 maggio 2015, con delibera del consiglio comunale di Golfo Aranci era stato riconosciuto l'interesse reale della collettività a mantenere il complesso edilizio confiscato, facendo riferimento, tra l'altro, alla possibilità di utilizzare gli alloggi per situazioni di emergenza nel caso in cui le autorità locali decidessero di concedere direttamente o indirettamente l'uso dei beni a titolo oneroso a persone a basso reddito.

C.F. S.r.l. e SIG. [omissis]

1) *Il progetto di lottizzazione*

75. La Società F. S.r.l. e il sig. [omissis] erano comproprietari in parti uguali di un appezzamento di terreno di 11.870 metri quadrati situato a Testa di Cane e a Fiumarella di Pellaro (Reggio Calabria). Il piano di occupazione del suolo prevedeva per questo terreno la possibilità di costruire unicamente complessi residenziali ad uso turistico e alberghiero.

76. Il 12 ottobre 1994 i ricorrenti chiesero un permesso per costruire un complesso residenziale turistico composto da quarantadue case, dotato di impianti sportivi.

77. Il 15 settembre 1997 il comune di Reggio Calabria rilasciò il permesso di costruire.

78. A seguito di un accertamento, il comune constatò una difformità rispetto al progetto. Il 26 gennaio 1998 ordinò la sospensione dei lavori.

79. Il 29 gennaio 1998, i ricorrenti presentarono una variante in corso d'opera – che prevedeva un numero inferiore di case (quaranta invece di quarantadue) e restringeva la zona di costruzione. Questa variante doveva consentire di regolarizzare il progetto adeguandolo alle disposizioni della legge n. 47/1985.

80. Il 10 febbraio 1998 il Sindaco di Reggio Calabria annullò l'ordine di sospensione dei lavori in quanto le difformità riscontrate rispetto al progetto di costruzione potevano essere regolarizzate con la variante presentata in fase di costruzione ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 47/1985.

81. Il 1° ottobre 1998 un perito nominato dal comune di Reggio Calabria constatò la conformità dei lavori alla variante presentata. I lavori proseguirono.

2) *Il procedimento penale*

82. Nel 2002 il procuratore della Repubblica di Reggio Calabria avviò un'indagine nei confronti del sig. [omissis], in qualità di comproprietario del bene, e di altre cinque persone, ossia un amministratore della società, due firmatari del progetto immobiliare e due direttori dei lavori, tutti sospettati di vari reati, in particolare di lottizzazione abusiva ai sensi dell'articolo 20 della legge n. 47/1985.

83. Con sentenza del 22 gennaio 2007, il tribunale di Reggio Calabria assolse gli imputati da tutti i reati perché il fatto non sussisteva, ad eccezione del reato di lottizzazione abusiva, per il quale pronunciò un non luogo a procedere per prescrizione. Osservò che il progetto riguardava la costruzione di case per uso turistico-alberghiero. Ora, a suo parere, le caratteristiche strutturali ed alcuni elementi di prova lasciavano pensare che la vera finalità del progetto fosse la vendita di case ai privati, fatto che metteva in dubbio l'uso turistico-alberghiero del complesso. Il tribunale ritenne che il cambio di destinazione rendesse abusiva la lottizzazione. In conclusione, ordinò la confisca dei terreni e delle opere realizzate e il trasferimento della proprietà di tali beni al comune di Reggio Calabria ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 47/1985.

84. Con sentenza del 28 aprile 2009 la corte d'appello di Reggio Calabria assolse i ricorrenti da tutti i reati perché il fatto non sussisteva, compreso quello di lottizzazione abusiva. Annullò il provvedimento di confisca e ordinò la restituzione dei beni ai proprietari.

85. In particolare, la corte d'appello ritenne che il progetto approvato fosse compatibile con il piano

d'occupazione e con le disposizioni urbanistiche. In assenza di contratto o di compromesso di compravendita, giudicò che non vi era alcuna prova del cambio di destinazione delle opere realizzate e ne dedusse che la lottizzazione non era abusiva.

86. Con sentenza del 22 aprile 2010, depositata in cancelleria il 27 settembre 2010, la Corte di cassazione annullò senza rinvio la sentenza della corte d'appello, ritenendo che il cambio di destinazione degli immobili costruiti fosse provato da dichiarazioni rese da terzi e da alcuni documenti inseriti nel fascicolo. Per la suprema Corte si trattava quindi di una lottizzazione abusiva realizzata dagli imputati (reato che era prescritto, il che comportava un non luogo a procedere). Conseguentemente, i beni in contestazione furono nuovamente interessati dalla decisione di confisca emessa in primo grado dal tribunale di Reggio Calabria. Il proscioglimento degli imputati fu confermato.

3) *Lo stato attuale dei beni confiscati*

87. Secondo una perizia del 5 maggio 2015, redatta da un perito nominato dai ricorrenti, il complesso sequestrato agli interessati si trova in uno stato avanzato di abbandono e di incuria in quanto il Comune, proprietario dei luoghi, non ha effettuato, secondo i ricorrenti, alcuna attività di manutenzione degli spazi.

[*Omissis*]

D. La confisca come sanzione della lottizzazione abusiva

1. *La natura della confisca*

118. La Corte di cassazione ha sempre riconosciuto la confisca come «sanzione». Inizialmente, l'aveva classificata nella categoria delle sanzioni penali. Di conseguenza, la confisca poteva essere applicata solo ai beni dell'imputato riconosciuto colpevole del reato di lottizzazione abusiva, ai sensi dell'articolo 240 del codice penale (Cass., causa Brunotti sopra citata, Cass., S.U., 1990, causa Cancilleri, e Cass., causa Ligresti sopra citata).

119. Con sentenza del 12 novembre 1990, la Corte di cassazione (causa Licastro) ha stabilito che la confisca è una sanzione amministrativa obbligatoria, indipendente dalla condanna penale. Secondo la suprema Corte, questa sanzione poteva quindi essere pronunciata nei confronti di terzi dal momento che all'origine della confisca vi era una situazione (ad esempio, una costruzione o una lottizzazione) che era materialmente abusiva, indipendentemente dall'esistenza dell'elemento soggettivo. Di conseguenza, la confisca può essere disposta quando l'autore è assolto perché il fatto non costituisce reato, ma non può essere disposta se l'autore è assolto perché il fatto non sussiste.

120. Questa giurisprudenza è stata ampiamente seguita (Cass., 1995, causa Besana, Cass., sentenza n. 331, 15 maggio 1997, causa Sucato, Cass., sentenza n. 3900, 23 dicembre 1997, causa Farano, Cass., sentenza n. 777, 6 maggio 1999, causa Iacoangeli, e Cass., 25 giugno 1999, causa Negro). Con la ordinanza n. 187 emessa nel 1998, la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura amministrativa della confisca.

121. Nonostante l'approccio adottato dalla Corte nella decisione S. S.r.l. e altri c. Italia del 2007 (Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia (dec), n. 75909/01, 30 agosto 2007), confermata dalle sentenze S. S.r.l. e altri c. Italia (merito, sopra citata) nel 2009 e Varvara c. Italia (n. 17475/09, 29 ottobre 2013), la Corte di cassazione e la Corte costituzionale hanno ribadito la tesi secondo la quale la confisca contestata è una sanzione di natura amministrativa (Cass., Sentenza n. 42741, 2008, Cass. S.U., sentenza n. 4880, 2015, e Corte costituzionale, sentenza n. 49, 2015). Tuttavia, entrambe hanno riconosciuto che il giudice penale doveva adottare tale misura nel rispetto delle norme di tutela previste dagli articoli 6 e 7 della Convenzione (si veda, ad esempio, Cass., Ord., sentenza n. 24877, 2014). La Corte di cassazione ha esplicitamente confermato il carattere afflittivo della confisca (Cass., sentenza n. 39078 del 2009, e Cass., sentenza n. 5857 del 2011). Nella sentenza n. 21125 del 2007, ha affermato che la funzione principale della confisca era quella di deterrente.

122. Pertanto, l'applicazione della sanzione è autorizzata anche quando il procedimento penale di lottizzazione abusiva non dia luogo alla condanna «formale» dell'imputato (Cass., sentenza n. 39078 del 2009, e Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2015), a meno che l'imputato sia estraneo alla commissione dei fatti e sia stata accertata la sua buona fede (Cass., sentenza n. 36844 del 2009).

2. *Il ruolo del giudice penale nell'applicazione della sanzione*

123. La confisca per lottizzazione abusiva può essere disposta da un'autorità amministrativa (il comune o, in mancanza, la regione) o da un giudice penale.

124. La competenza delle autorità giudiziarie penali in materia di confisca è strettamente legata al loro potere di pronunciarsi sulla responsabilità penale delle persone nei casi di lottizzazione abusiva. Di conseguenza, se il reato di lottizzazione abusiva è prescritto prima dell'avvio del procedimento penale, l'autorità giudiziaria che pone fine successivamente al procedimento non può ordinare una misura di confisca: può farlo solo se il termine di prescrizione scade dopo l'avvio del procedimento penale.

125. Nel caso di una lottizzazione abusiva materiale formale o di lottizzazione abusiva giuridica realizzata in assenza o in violazione di un'autorizzazione, dalla giurisprudenza interna emergono due dottrine. Secondo la prima, il giudice penale svolge un ruolo di supplenza (Cass., sentenza n. 42741 del 2008, Cass., sentenza n. 5857 del 2011, e Cass., ordinanza n. 24877 del 2014).

126. Secondo l'altra dottrina, la confisca prevista dall'articolo 44 del testo unico in materia edilizia costituisce l'espressione di un potere sanzionatorio attribuito dalla legge al giudice penale, che non ha carattere sussidiario o sostitutivo, ma che è autonomo rispetto a quello dell'autorità amministrativa. Secondo la Corte di cassazione, occorre considerare definitivamente superata in materia urbanistica la dottrina secondo cui il giudice penale sostituisce l'autorità amministrativa, in quanto la finalità di considerare la lottizzazione abusiva come un illecito penale è quella di assicurare la tutela del territorio (Cass., sentenza n. 37274, 2008, causa Varvara, e Cass., sentenza n. 34881, 2010, causa Franzese)

127. Inoltre, nel caso di lottizzazione abusiva materiale sostanziale, il ruolo del giudice penale consiste non solo nel verificare che non sia realizzata alcuna lottizzazione in mancanza o in violazione di un'autorizzazione, ma anche nello stabilire se la lottizzazione, autorizzata o meno, sia compatibile con altre norme di rango superiore all'atto autorizzativo. Per ordinare la confisca, il giudice penale deve stabilire l'esistenza dell'elemento oggettivo del reato di lottizzazione abusiva, ciò significa che deve accertarsi dell'esistenza di tutti gli elementi costitutivi della condotta criminosa. Ai sensi dell'articolo 18 della legge n. 47 del 1985, la nozione di comportamento illecito non si limita ai comportamenti che si verificano in mancanza di autorizzazione, ma comprende anche quelli che violano le norme urbanistiche e le norme regionali e nazionali (Cass., Salvini e altri, sopra citata). In questo contesto, la Corte di cassazione ha chiarito il rapporto tra l'atto dell'autorità amministrativa che autorizza la lottizzazione e il potere del giudice penale di stabilire se vi sia stata lottizzazione abusiva e ordinare la confisca. Ha precisato che, qualora l'autorizzazione non sia conforme ad altre norme urbanistiche, il giudice penale può condannare l'autore della lottizzazione e pronunciare la confisca senza tuttavia procedere ad alcuna valutazione, da un punto di vista amministrativo, dell'autorizzazione rilasciata. Poiché il giudice penale non ha il diritto di annullare l'autorizzazione, quest'ultima rimane valida (Cass., causa Salvini e altri sopra citata, Cass., causa Varvara sopra citata, e Cass. sentenza n. 36366, 2015, causa Faiola).

3. *Gli effetti sulla confisca della regolarizzazione a posteriori della lottizzazione (sanatoria)*

128. In caso di lottizzazione abusiva in mancanza o in violazione di un permesso di costruire, l'autorità amministrativa può evitare la pronuncia della confisca da parte del giudice penale solo se sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) la lottizzazione è stata sanata a posteriori dal comune; b) l'atto di sanatoria è legittimo; c) l'autorizzazione ex post facto (o la modifica del piano di assetto territoriale) è rilasciata prima che la condanna penale diventi definitiva. Pertanto, una volta passata in giudicato la condanna, la confisca non può più essere revocata neppure in caso di regolarizzazione a posteriori della lottizzazione da parte dell'autorità amministrativa (Cass., sentenza n. 21125 del 2007, causa Licciardello, Cass., sentenza n. 37274, 2008, causa Varvara, e Cass., causa Franzese, sopra citate).

129. Al contrario, in tutti i casi di lottizzazione abusiva che è stata autorizzata ma viola norme di rango superiore, il che rappresenta, secondo la Corte di cassazione, il caso più frequente (lottizzazione abusiva materiale sostanziale), l'autorità amministrativa non ha alcun potere di sanare. In tali casi il giudice penale agisce in piena autonomia e indipendenza dall'autorità amministrativa (Cass., sentenze nn. 21125 del 2007, 39078 del 2009, 34881 del 2010 e 25883 del 2013).

E. Giurisprudenza costituzionale

130. Nelle sentenze nn. 348 e 349 del 22 ottobre 2007 la Corte costituzionale si è pronunciata sul rango della Convenzione nella gerarchia delle fonti del diritto interno. L'articolo 117 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, impone al legislatore di rispettare gli obblighi internazionali. Pertanto, la Corte costituzionale ha ritenuto che la Convenzione fosse una norma di rango intermedio tra il diritto comune e la Costituzione che doveva essere applicata secondo l'interpretazione della Corte.

131. Di conseguenza, secondo la Corte costituzionale, spetta al giudice di merito interpretare la nor-

ma interna in modo conforme alla Convenzione e alla giurisprudenza della Corte, ma, quando tale interpretazione si rivela impossibile o il giudice nutre dubbi sulla compatibilità della norma interna con la Convenzione, quest'ultimo è tenuto a sollevare una questione di legittimità costituzionale.

132. Nel gennaio e nel maggio 2014 la Corte costituzionale è stata adita rispettivamente dal tribunale di Teramo e dalla Corte di cassazione per due questioni di legittimità costituzionale relative all'articolo 44, comma 2, del decreto legislativo n. 380/2001, a seguito della sentenza Varvara c. Italia ((merito), n. 17475/09, 29 ottobre 2013).

133. Nella sentenza n. 49 del 26 marzo 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato quanto segue:

«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 c. 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.- (...) Come è noto, la Corte EDU, fin dalle sentenze 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, e 21 febbraio 1984, Öztürk c. 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 (si veda la sentenza Öztürk sopra citata).

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 c. Grecia).

6.2. (...) 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.

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 S.r.l. e altri c. 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 c. 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.- (...) 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 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.»

F. La confisca senza condanna nel diritto italiano

134. La confisca è normalmente considerata una misura penale ai sensi dell'articolo 240 del codice penale. In linea di principio, l'applicazione di tale misura, soprattutto per quanto riguarda la confisca

prevista dal primo comma di questo articolo, dipende dalla condanna dell'imputato. Nel diritto italiano esistono altre forme di confisca senza condanna, ad esempio la confisca diretta dei proventi di un reato (Cass., sentenza n. 31617, 2015, causa Lucci); la confisca preventiva ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 31 maggio 1965, n. 575 e dell'articolo 24 del codice antimafia; la confisca relativa ai reati di contrabbando ai sensi dell'articolo 301 del D.P.R. n. 43/1973, come modificato dall'articolo 11 della legge 413/1991 (Cass., sentenza n. 8330, 2014, causa Antonicelli e altri); la confisca di animali (articolo 4 della legge n. 150 del 1992, Cass., sentenza n. 24815, 2013); o la confisca di opere d'arte e beni culturali (articolo 174, comma 3, del decreto legislativo n. 42 del 2004, Cass., sentenza n. 42458, 2015, Amalgia).

G. Altre disposizioni

135. L'articolo 676 del codice di procedura penale consente, in particolare alle persone non coinvolte in procedimenti penali che abbiano ripercussioni sui loro beni, di chiedere la revoca della confisca secondo le modalità previste dagli articoli 665 e seguenti dello stesso codice.

136. Ai sensi dell'articolo 31, comma 9, del testo unico in materia edilizia, in caso di condanna per il reato di costruzione illecita, il giudice penale ordina la demolizione della sola opera contestata.

137. La legge n. 102 del 3 agosto 2009 di conversione del decreto-legge n. 78 del 2009, introduce nello stesso decreto l'articolo 4, comma 4 ter, che prevede, oltre alla revoca della confisca disposta dal giudice penale, i criteri per il risarcimento del danno subito dalle parti interessate a seguito di una confisca ritenuta contraria alla Convenzione dalla Corte europea dei diritti dell'uomo

138. L'articolo 579, comma 3, del codice di procedura penale prevede che la confisca, che in base al diritto nazionale costituisce una misura di sicurezza, può essere proposta con gli stessi mezzi previsti per i capi penali.

[Omissis]

C. Valutazione della Corte

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

[Omissis]

IV. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DELLA CONVENZIONE

186. Tutti i ricorrenti sostengono che, dal momento che non sono stati condannati, la confisca dei loro beni ha violato l'articolo 7 della Convenzione, che recita:

«1. Nessuno può essere condannato per una azione od omissione che, nel momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo la legge nazionale o internazionale. Parimenti non può essere inflitta una pena più grave di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato.

2. Il presente articolo non vieterà il giudizio o la punizione di una persona colpevole di una azione od omissione che, al momento in cui è stata commessa, era ritenuta crimine secondo i principi generali del diritto riconosciuto dalle nazioni civili.»

[Omissis]

a. Principi generali

210. La Corte rammenta che il concetto di «pena» contenuto nell'articolo 7 ha portata autonoma. Per rendere efficace la tutela garantita da questa norma, la Corte deve rimanere libera di andare al di là delle apparenze e di valutare essa stessa se una particolare misura costituisca in sostanza una «pena» nel senso di tale articolo (Welch c. Regno Unito, 9 febbraio 1995, § 27, serie A n. 307-A, e Jamil c. Francia, 8 giugno 1995, § 30, serie A n. 317 B).

211. Il testo dell'articolo 7 § 1, seconda frase, indica che il punto di partenza di qualsiasi valutazione relativamente all'esistenza di una «pena» consiste nel determinare se la misura in questione sia stata imposta a seguito di una condanna per un reato. Tuttavia, anche altri elementi possono essere considerati pertinenti in proposito, ossia, la natura e lo scopo della misura in questione, la sua qualificazione nel diritto interno, le procedure connesse alla sua adozione e alla sua esecuzione nonché la sua gravità

(Welch, sopra citata, § 28, Jamil, sopra citata, § 31, Kafkaris, sopra citata, § 142, M. c. Germania, n. 19359/04, § 120, CEDU 2009, Del Río Prada c. Spagna [GC], n. 42750/09, § 82, CEDU 2013, e Société Oxygène Plus c. Francia (dec.), n. 76959/11, § 47, 17 maggio 2016).

b. Applicazione dei principi generali al caso di specie

212. Nella causa Sud Fondi S.r.l. e altri (sopra citata, sentenza del 30 agosto 2007 sulla ricevibilità), la Corte ha ritenuto che la confisca per lottizzazione abusiva subita dai ricorrenti dovesse essere vista come una pena ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione, nonostante il fatto che nessuna precedente condanna fosse stata emessa nei confronti delle società ricorrenti o dei loro rappresentanti. In quest'interpretazione, la Corte si è basata sul fatto che la confisca controversa era collegata a un «reato» basato su norme giuridiche generiche, che l'illiceità materiale delle lottizzazioni era stata accertata dai giudici penali, che la pena prevista dall'articolo 19 della legge n. 47 del 1985 mirava essenzialmente a punire per impedire il ripetersi dell'inosservanza delle condizioni stabilite dalla legge, che il testo unico del 2001 classificava la confisca per lottizzazione abusiva tra le pene e, infine, che la pena presentava una certa gravità. Nella sua sentenza Varvara (sopra citata, § 51), la Corte ha confermato le sue conclusioni.

213. Il Governo contesta l'applicabilità dell'articolo 7 alla presente causa.

214. Spetta perciò alla Corte cercare di capire se le confische controverse debbano essere viste come delle «pene» ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. A tal fine, la Corte applicherà i criteri che derivano dai principi generali sopra richiamati.

i) *Le confische sono state imposte in seguito a condanne per reati?*

215. Per quanto riguarda il fatto di sapere se le confische siano state imposte a seguito di condanne per reati, la Corte rammenta che essa ha generalmente ritenuto che tale elemento costituisca solo uno dei criteri da prendere in considerazione (Saliba c. Malta (dec.), n. 4251/02, 23 novembre 2004, Sud Fondi S.r.l. e altri (decisione sopra citata), M. c. Germania (sopra citata), Berland c. Francia, n. 42875/10, § 42, 3 settembre 2015), senza essere determinante quando si tratta di stabilire il tipo di misura (Valico S.r.l. c. Italia (dec.), n. 70074/01, CEDU 2006-III, e Società Oxygène Plus (decisione sopra citata, § 47). Solo raramente la Corte ha ritenuto questo elemento decisivo per dichiarare l'inapplicabilità dell'articolo 7 (Yildirim c. Italia (dec.), n. 38602/02, CEDU 2003-IV; Bowler International Unit c. Francia, n. 1946/06, § 67, e 23 luglio 2009).

216. Secondo la Corte, subordinare il carattere penale di una misura, nell'ambito della Convenzione, al fatto che l'individuo abbia commesso un atto qualificato come reato dal diritto interno e sia stato condannato per questo reato da un giudice penale si scontrerebbe con l'autonomia del concetto di «pena» (si veda, in tal senso, Valico S.r.l. decisione sopra citata). Infatti, senza un'interpretazione autonoma del concetto di pena, gli Stati sarebbero liberi di infliggere pene senza definirle tali, togliendo in tal modo alle persone le tutele dell'articolo 7 § 1, norma che si vedrebbe così privata di efficacia. Ora, è fondamentale che la Convenzione sia interpretata e applicata in modo da rendere le tutele concrete ed efficaci, e non teoriche ed illusorie, il che riguarda altresì l'articolo 7 (Del Rio Prada, sopra citata, § 88).

217. Di conseguenza, se la condanna inflitta dalle giurisdizioni penali interne può rappresentare un criterio tra gli altri, per decidere se una misura costituisca o meno una «pena» ai sensi dell'articolo 7, la mancanza della condanna non basta di per sé ad escludere l'applicabilità di questa norma.

218. Nella fattispecie, il Governo contesta, contrariamente a quanto da esso sostenuto nella causa Sud Fondi S.r.l. e altri (decisione sopra citata), che le confische siano sempre collegate a un «reato», sostenendo quindi il contrario della Camera nella causa sopra citata, che aveva ritenuto che nonostante «non sia [fosse] stata pronunciata alcuna condanna dai giudici italiani nei confronti delle società ricorrenti e dei loro rappresentanti», la confisca controversa si riallaccia comunque a un reato basato su norme giuridiche generiche.

219. Considerate le circostanze delle fattispecie in questione nella presente causa, e dopo aver valutato le argomentazioni del Governo, la Grande Camera non vede alcun motivo per discostarsi dalla conclusione della Camera nella sentenza S. S.r.l. e altri (sopra citata). In ogni caso, anche ammettendo che sia necessaria una diversa conclusione, per i motivi sopra riportati la Corte ritiene che questo solo criterio non possa escludere il carattere penale della misura. La Corte ha il dovere quindi di esaminare gli altri criteri sopra citati.

ii) *La qualifica della confisca nel diritto interno*

220. Per quanto riguarda la qualifica della confisca nel diritto interno, la Corte osserva anzitutto che l'articolo 44 del testo unico in materia edilizia, che disciplina la confisca di cui alle cause in questione, si intitola «Sanzioni penali» (paragrafo 108 supra). La Corte inoltre prende atto della tesi del Governo secondo cui questo titolo sarebbe semplicemente il risultato di un errore dei redattori del testo legislativo

al momento della codifica delle norme pertinenti in materia. Tuttavia, l'iter legislativo della norma non sorregge tale argomentazione. Inoltre, poiché la legge è stata approvata nel 2001, il legislatore ha avuto la possibilità di correggerla, se lo avesse voluto, per sedici anni.

221. Questo elemento indica che la confisca è proprio una «pena» nel senso dell'articolo 7 (S. S.r.l. e altri c. Italia, decisione sopra citata).

iii) *La natura e lo scopo della confisca*

222. Per quanto riguarda la natura e lo scopo della confisca, la Grande Camera conferma le conclusioni della Camera nelle sentenze sopra citate Sud Fondi S.r.l. e altri (merito) e Varvara, stando alle quali la confisca per lottizzazione abusiva subita dai ricorrenti aveva un carattere e uno scopo punitivi, e quindi può essere considerata una «pena» nel senso dell'articolo 7 della Convenzione. È possibile illustrare tre motivi a fondamento di questa conclusione.

223. In primo luogo, il carattere afflittivo e dissuasivo della misura controversa è stato sottolineato dalla Corte di cassazione italiana (paragrafo 121 supra). Come sottolineato dal Governo (paragrafo 203 supra), le giurisdizioni interne hanno accettato il principio secondo cui in caso di confisca si applicano le tutele dell'articolo 7.

224. In secondo luogo, il Governo ha riconosciuto nelle sue osservazioni che la confisca è compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1, soprattutto perché persegue lo scopo di «punire» i responsabili delle trasformazioni illecite dei terreni (si vedano le osservazioni del Governo del 5 giugno 2015, § 119). In altre parole, lo stesso Governo sottolinea la natura punitiva della confisca.

225. In terzo luogo, la Corte rileva che la confisca è una sanzione obbligatoria (paragrafi 41 e 119 supra). La sua imposizione non è soggetta alla prova di un danno effettivo o di un rischio concreto per l'ambiente. La confisca può quindi essere applicata anche in assenza di qualsiasi attività concreta volta a trasformare il territorio, come nelle cause riguardanti la società G.I.E.M. S.r.l. e il sig. [omissis].

226. Per tutti questi motivi, la Corte ritiene che lo scopo della confisca dei beni dei ricorrenti per lottizzazione abusiva fosse punitivo.

iv) *La gravità degli effetti della confisca*

227. Quanto alla gravità della misura in questione, la Corte rileva che la confisca per lottizzazione abusiva costituisce una sanzione particolarmente onerosa e intrusiva. Entro i limiti del sito interessato, essa si applica non soltanto ai terreni edificati e a quelli per i quali è stato dimostrato che i proprietari avevano l'intenzione di costruire o che vi era stato un cambio nella destinazione d'uso degli immobili, ma anche a tutti gli altri terreni appartenenti al sito. Inoltre, tale misura non dà luogo ad alcun indennizzo (Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia, sentenza sopra citata).

v) *Le procedure di adozione e di esecuzione della confisca*

228. Per quanto riguarda le procedure di adozione e di esecuzione della confisca, la Corte rileva che tale misura è disposta dal giudice penale. È stato così nel caso dei ricorrenti.

229. Inoltre, la Corte considera poco convincente l'argomentazione secondo cui i giudici penali agirebbero in luogo della pubblica amministrazione.

230. Anzitutto, questa tesi è controversa nel diritto nazionale, almeno nel caso di una lottizzazione abusiva (materiale formale o giuridica) realizzata in assenza o in violazione dell'autorizzazione, in quanto la giurisprudenza interna ha adottato due approcci opposti (paragrafi 123-127 supra). In ogni caso, una volta che la condanna penale sia divenuta definitiva, la confisca non può più essere revocata, nemmeno in caso di successiva sanatoria della lottizzazione da parte dell'autorità amministrativa (paragrafi 128 129 supra).

231. Inoltre, il fatto che il giudice penale non si sostituisca all'autorità amministrativa è ancora più evidente nel caso di lottizzazione abusiva materiale sostanziale. Infatti, quando l'amministrazione ha autorizzato una lottizzazione contraria alle norme urbanistiche, il che costituisce una lottizzazione abusiva, il potere del giudice di confiscare il terreno e le opere non costituisce un atto con il quale il giudice si sostituisce all'amministrazione. Al contrario, esso rivela un conflitto tra la giurisdizione penale e l'autorità amministrativa nell'interpretare le leggi regionali e nazionali in materia urbanistica. Il ruolo del giudice penale non è semplicemente quello di verificare che nessuna lottizzazione sia effettuata in assenza o in violazione di un'autorizzazione, ma anche di verificare se la lottizzazione, autorizzata o meno, sia compatibile con tutte le altre norme applicabili.

232. Questo è stato il caso, in particolare, della causa H. S.r.l. e R. S.r.l., in cui il comune, mentre il processo penale per lottizzazione abusiva era ancora in corso, ha dichiarato che la convenzione di lottizzazione conclusa con la società R. S.r.l. e le autorizzazioni concesse rispettavano le norme urbanisti-

che in vigore all'epoca, soprattutto la legge regionale n. 45/1989 e che, di conseguenza, il reato di lottizzazione abusiva non era costituito in tale causa (paragrafo 65 supra). D'altra parte, il giudice penale ha smentito la posizione dell'amministrazione e ha ritenuto le società ricorrenti responsabili. In altri termini, il giudice penale ha agito in modo autonomo rispetto all'autorità amministrativa.

c. Conclusione

233. Alla luce di quanto precede, la Corte conclude che le misure di confisca costituiscono delle «pene» ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione: tale conclusione, che è il risultato dell'interpretazione autonoma della nozione di «pena» ai sensi dell'articolo 7, comporta l'applicabilità di questa disposizione, anche in assenza di un procedimento penale ai sensi dell'articolo 6. Tuttavia, come sottolineato dalla Corte costituzionale italiana nella sua sentenza n. 49 del 2015 (paragrafo 133 supra), non esclude la possibilità per le autorità nazionali di imporre «pene» mediante procedure diverse dai procedimenti penali nel senso del diritto nazionale.

234. La Corte rileva inoltre che tale doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione e che non incorre in altri motivi di irricevibilità. Di conseguenza, la dichiara ricevibile.

B. Sul merito

235. Al fine di valutare se l'articolo 7 sia stato rispettato nella fattispecie, la Corte deve ora esaminare se le controverse misure di confisca fossero subordinate all'esistenza di un elemento soggettivo come indicato nella sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (merito, sopra citata), se tali misure potessero essere applicate senza essere precedute da condanne formali e senza che le società si siano costituite come parti in causa nei procedimenti in questione.

1. *Sulla questione di stabilire se le misure di confisca impugnate implicassero l'esistenza di un elemento soggettivo*

[Omissis]

b) Valutazione della Corte

241. La Corte rileva che nella sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (merito, sopra citata) essa ha rammentato la portata del principio di legalità dei reati e delle pene e la conseguente esigenza di prevedibilità degli effetti della legislazione penale (§§ 105-110). Applicando questa nozione al caso di specie, la Corte ha aderito alle conclusioni della Corte di cassazione italiana in questa causa, secondo cui in mancanza di prevedibilità delle norme violate, le parti in causa avevano commesso un errore scusabile e inevitabile, il che escludeva la presenza dell'elemento soggettivo indispensabile ai fini dell'accertamento dell'infrazione e giustificava la loro assoluzione (ibidem, §§ 111-114). La Corte ha poi continuato come segue:

«115. Un ordine di idee complementare merita di essere sviluppato. A livello interno la definizione di «amministrativa» (...) 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 soggettivo 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.

116. Per quanto riguarda la Convenzione, l'articolo 7 non menziona espressamente il legame morale esistente tra l'elemento oggettivo del reato e la persona che ne è 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 «personne coupable» (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» mentre essa non era in condizione di conoscere la legge penale, a causa di un errore insormontabile che non poteva assolutamente essere imputato a colui o colei che ne era 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».

242. La Grande Camera aderisce alla tesi secondo cui la logica della pena e della punizione nonché la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «personne coupable» (nella versione francese) vanno nel senso di un'interpretazione dell'articolo 7 che esige, per punire, un legame di natura intellettuale. Infatti, così come è spiegato nella sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (merito, sopra citata), discende dal principio di legalità dei reati e delle pene il fatto che la legge penale deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono, affinché la stessa sia accessibile e i suoi effetti siano prevedibili. Una persona sottoposta a giudizio deve poter sapere, a partire dal testo della norma pertinente e se necessario per mezzo dell'interpretazione datane dai tribunali, quali atti e quali omissioni comportano la sua responsabilità penale. Ciò significa anche che una pena nel senso dell'articolo 7 si può concepire in linea di principio soltanto a condizione che a carico dell'autore del reato sia stato accertato un elemento di responsabilità personale. C'è infatti, come ha osservato la Corte di cassazione italiana nella causa Sud Fondi S.r.l. e altri (si veda il paragrafo 112 della sentenza della Corte in questa causa), un'evidente correlazione tra il grado di prevedibilità di una norma penale e il grado di responsabilità personale dell'autore del reato. La Grande Camera quindi concorda sulle conclusioni della Camera nella causa Sud Fondi S.r.l. e altri secondo cui l'articolo 7 richiede, per punire, un legame di natura intellettuale che permetta di individuare precisamente un elemento di responsabilità nella condotta dell'autore materiale del reato (ibidem § 116).

243. Ovviamente, come ha anche indicato dalla Corte nella sua sentenza Varvara (sopra citata, § 70), quest'esigenza non costituisce un ostacolo ad alcune forme di responsabilità oggettiva a livello delle presunzioni di responsabilità, a condizione che esse rispettino la Convenzione. In proposito, la Corte richiama la sua giurisprudenza relativa all'articolo 6 § 2 della Convenzione, secondo cui gli Stati contraenti restano liberi, in linea di principio, di punire penalmente un atto commesso fuori dal normale esercizio di uno dei diritti tutelati dalla Convenzione (sentenza Engel e altri c. Paesi Bassi dell'8 giugno 1976, § 81, serie A n. 22, p. 34, par. 81) e, quindi, di definire gli elementi costitutivi di tale reato. In particolare possono, ad alcune condizioni, rendere punibile un fatto materiale od oggettivo considerato di per sé, che provenga o meno da un intento criminoso o da una negligenza; le loro legislazioni rispettive ne offrono diversi esempi. Qualsiasi sistema giuridico prevede delle presunzioni di fatto o di diritto; la Convenzione non vi pone ostacoli in linea di principio, ma in materia penale obbliga gli Stati contraenti a non superare in proposito un certo limite. Ora, risulta dalla giurisprudenza che questo limite è superato quando una presunzione ha l'effetto di privare una persona di qualsiasi possibilità di disculparsi rispetto ai fatti di cui è accusata, privandola così del beneficio dell'articolo 6 § 2 della Convenzione (si veda, tra altre, Salabiaku c. Francia, 7 ottobre 1988, §§ 27-28, serie A n. 141 A, Janosevic c. Svezia, n. 34619/97, § 68, CEDU 2002 VII, e Klouvi c. Francia, n. 30754/03, § 48, 30 giugno 2011).

244. La Corte rammenta che la Convenzione deve essere letta nel suo insieme ed interpretata in modo da promuovere la coerenza interna e l'armonia tra le sue varie disposizioni (si veda, tra altre, mutatis mutandis, Hammerton c. Regno Unito, n. 6287/10, § 84, 17 marzo 2016). Tenuto conto del fatto che gli articoli 7 e 6 § 2 hanno in comune, nei loro rispettivi ambiti, la tutela del diritto di una persona di non essere sottoposta ad una pena senza che la sua responsabilità personale, compreso un nesso di natura intellettuale con il reato, sia stata debitamente accertata, la Corte ritiene che la giurisprudenza di cui sopra si applichi mutatis mutandis sul terreno dell'articolo 7.

245. Inoltre, la Corte osserva che, a seguito della sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (merito, sopra citata), i tribunali interni hanno accettato tale argomentazione e modificato la propria giurisprudenza di conseguenza per quanto riguarda due aspetti importanti. Primariamente, anche in caso di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione, la confisca può essere attuata solo se è dimostrato che il reato è costituito per quanto riguarda sia il suo elemento oggettivo che il suo elemento soggettivo. In secondo luogo, a partire dalla sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (ibidem), i tribunali interni si sono astenuti dall'imporre tale provvedimento di confisca a terzi in buona fede.

246. Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che, nelle fattispecie, l'articolo 7 esigeva che le controverse confische fossero prevedibili per i ricorrenti e che non fossero loro imposte in mancanza di un nesso intellettuale che denotasse un elemento di responsabilità nella loro condotta.

247. Si tratta quindi, a questo punto, di sapere se tale requisito sia stato soddisfatto, sapendo che (a) nessuno dei ricorrenti è stato formalmente condannato a questo titolo, e che (b) le società ricorrenti non sono mai state parti in causa nei procedimenti in questione. La Corte esaminerà di seguito ciascuna di tali circostanze.

2. *Sul punto di stabilire se i controversi provvedimenti di confisca potessero essere applicati in mancanza di condanne formali*

248. La Corte osserva che, nel caso di specie, tutti i ricorrenti hanno subito la confisca dei loro beni nonostante nessuno di essi fosse stato oggetto di una condanna formale: nel caso di G.I.E.M. S.r.l., né la società stessa, né i suoi rappresentanti sono mai stati sottoposti a procedimento (paragrafi 23-29 supra); le altre società ricorrenti, a differenza dei loro rappresentanti, non sono mai state parti in causa nei procedimenti in questione (paragrafi 66-73, 82-86 supra); infine, l'azione penale nei confronti del sig. [omissis] è caduta in prescrizione.

249. Le parti hanno opinioni chiaramente divergenti sulla necessità di una condanna formale, che è già stata esaminata nella sentenza Varvara (sopra citata). I ricorrenti sostengono che, secondo tale sentenza, i controversi provvedimenti di confisca non potevano essere applicati in assenza di condanne formali, e chiedono alla Corte di confermare la giurisprudenza Varvara su questo punto.

Il Governo sostiene la tesi opposta e invita pertanto la Corte a invalidare la sentenza Varvara su questo punto e a confermare la posizione dei giudici interni, in particolare quella della Corte costituzionale (paragrafo 133 supra).

250. La Grande Camera richiama la giurisprudenza Varvara (sopra citata), secondo cui:

«71. La logica della «pena» e della «punizione», e la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «personne coupable» (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.»

251. Ne consegue che l'articolo 7 osta a che una sanzione penale sia inflitta su base individuale senza che sia stata accertata e dichiarata preventivamente la sua responsabilità penale personale. In caso contrario, la presunzione di innocenza garantita dall'articolo 6 § 2 della Convenzione sarebbe anch'essa inapplicata.

252. Tuttavia, se da un lato è chiaro che, come indicato nella sentenza Varvara (ibidem), la dichiarazione di responsabilità penale richiesta è spesso contenuta in una sentenza penale che condanna formalmente l'imputato, in ogni caso ciò non costituisce una norma imperativa. In effetti, la sentenza Varvara non permette di concludere che le confische per lottizzazione abusiva devono necessariamente essere accompagnate da condanne penali ai sensi del diritto nazionale. Da parte sua, la Corte deve assicurarsi che la dichiarazione di responsabilità penale rispetti le tutele di cui all'articolo 7 e derivi da un procedimento che soddisfi le esigenze dell'articolo 6. In proposito, la Corte sottolinea che le sue sentenze hanno tutte lo stesso valore giuridico. Il loro carattere vincolante e le loro autorità interpretativa non possono pertanto dipendere dal collegio giudicante che le ha pronunciate.

253. Ne consegue altresì che, come già dichiarato dalla Corte per quanto riguarda il carattere autonomo della sua interpretazione dell'articolo 7 (paragrafo 233 supra), la conformità con l'articolo 7 come interpretato nella causa Varvara non comporta che qualsiasi controversia importante debba essere necessariamente trattata nell'ambito di un procedimento penale in senso stretto. In questo senso, l'applicabilità di questa norma non ha l'effetto di imporre la «criminalizzazione», da parte degli Stati, di procedure che questi ultimi, nell'esercizio del loro potere discrezionale, non fanno rientrare nel diritto penale in senso stretto.

254. In proposito, la Corte rammenta che, basandosi sul principio stabilito nella sentenza Öztürk (sopra citata, §§ 49 e 56) ha più volte considerato che «il rispetto dell'articolo 6 della Convenzione non esclude che, in un procedimento di natura amministrativa, una «pena» sia imposta in primo luogo da un'autorità amministrativa» (Grande Stevens e altri c. Italia, n. 18640/10 e altri 4, §§ 138-139, 4 marzo 2014, si vedano anche Kadubec c. Slovacchia, 2 settembre 1998, § 57, Recueil 1998-VI, Čanádý c. Slovacchia, n. 53371/99, § 31, 16 novembre 2004, e A. Menarini Diagnostics S.r.l. c. Italia, n. 43509/08, §§ 58-59, 27 settembre 2011). Tale principio è stato confermato altresì dal punto di vista del diritto alla presunzione di innocenza, previsto dall'articolo 6 § 2 della Convenzione. Così, nella causa Mamidakis c. Grecia, (n. 35533/04, § 33, 11 gennaio 2007) la Corte ha ritenuto:

«Per quanto riguarda la doglianza secondo la quale i giudici amministrativi non hanno tenuto conto del fatto che il ricorrente non era stato sottoposto a procedimento penale per il medesimo reato, la Corte ritiene che tale situazione non possa essere vista come una violazione della presunzione di innocenza. Infatti, questa affermazione significherebbe che non si potrebbe condurre alcun procedimento amministrativo in mancanza di un procedimento penale e che non potrebbe essere accertato alcun illecito da parte di un tribunale amministrativo in assenza di una dichiarazione formale di colpevolezza da parte del giudice penale. Inoltre, il ricorrente non adduce altri argomenti atti a indurre la Corte a concludere che i tribunali amministrativi lo hanno ritenuto colpevole prima di emettere una pronuncia definitiva sulla sua causa.».

255. Avendo così escluso la necessità di un procedimento penale, la Corte deve comunque esaminare se l'imposizione delle controverse confische richiedesse almeno una dichiarazione formale di responsabilità penale a carico dei ricorrenti.

256. Mentre i ricorrenti sottolineano l'illegittimità della confisca in assenza di una condanna formale, il Governo ritiene che, fatta eccezione per la G.I.E.M. S.r.l., le società ricorrenti e i loro rappresentanti, tra cui il sig. [omissis], siano stati chiaramente riconosciuti colpevoli di violazione delle norme urbanistiche.

257. La Corte osserva che, poiché le società ricorrenti non sono state perseguite come tali e non erano neppure parti in causa nel procedimento (paragrafi 248 supra e 269 infra), le stesse non possono essere state oggetto di una precedente dichiarazione di responsabilità. Di conseguenza, la questione di stabilire se la dichiarazione di responsabilità penale di cui all'articolo 7 debba soddisfare i requisiti formali si pone unicamente per quanto riguarda il sig. [omissis].

258. Nel caso di specie, la Corte deve quindi esaminare se, nonostante il reato di cui è imputato il sig. [omissis] sia prescritto, essa possa tenere conto degli elementi di detto reato riscontrati dai giudici nazionali per giungere alla conclusione che esiste, in sostanza, una dichiarazione di responsabilità che possa costituire il prerequisito necessario per imporre una sanzione compatibile con l'articolo 7 della Convenzione.

259. La Corte rammenta che, dalla sua giurisprudenza, risulta che può essere necessario impegnarsi, al di là delle apparenze e del vocabolario utilizzato, ad individuare la realtà di una situazione (Ezeh e Connors c. Regno Unito [GC], n. 39665/98 e n. 40086/98, § 123, CEDU 2003-X). Essa può pertanto andare oltre al dispositivo di una decisione interna e tener conto della sua sostanza, in quanto la motivazione costituisce parte integrante della decisione (si veda, mutatis mutandis, Allen c. Regno Unito [GC], n. 25424/09, § 127, 12 luglio 2013).

260. Secondo la Corte, si deve tener conto, da una parte, dell'importanza che ha, in una società democratica, il fatto di garantire lo Stato di diritto e la fiducia nella giustizia delle persone sottoposte a giudizio, e, dall'altra, dell'oggetto e dello scopo del regime applicato dai tribunali italiani. A questo proposito, sembra che l'obiettivo di questo regime sia la lotta contro l'impunità che deriva dal fatto che, per l'effetto combinato di reati complessi e di termini di prescrizione relativamente brevi, gli autori di questi reati sfuggirebbero sistematicamente all'azione penale e, soprattutto, alle conseguenze dei loro misfatti (si veda, mutatis mutandis, El-Masri c. l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia [GC], n. 39630/09, § 192, CEDU 2012).

261. La Corte non può ignorare tali considerazioni nell'applicazione dell'articolo 7 nel caso di specie, a condizione che i tribunali in questione abbiano agito nel pieno rispetto dei diritti della difesa sanciti dall'articolo 6 della Convenzione. Per questo motivo, la Corte ritiene che, qualora i tribunali investiti constatino che sussistono tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva pur pervenendo a un non luogo a procedere, soltanto a causa della prescrizione, tali constatazioni, in sostanza, costituiscono una condanna nel senso dell'articolo 7, che in questo caso non è violato.

262. Di conseguenza, l'articolo 7 non è stato violato per quanto riguarda il sig. Girona.

3. Sulla questione di stabilire se le misure di confisca contestate potessero essere applicate alle società ricorrenti che non erano parti nei procedimenti in questione.

[Omissis]

b) Valutazione della Corte

265. La Corte rileva che la legge italiana conferisce alle società a responsabilità limitata, tra le quali figurano le società ricorrenti, una personalità giuridica distinta da quella dei loro amministratori o azionisti. In linea di principio, si pone quindi il problema di stabilire se le persone fisiche che sono state

coinvolte nei procedimenti dinanzi ai tribunali interni abbiano agito e siano state giudicate in quanto tali o come rappresentanti legali delle società.

266. Tuttavia, la Corte osserva che nel diritto italiano, come in vigore all'epoca dei fatti, ai sensi del principio *societas delinquere non potest* («le persone giuridiche non possono commettere reati»), le società a responsabilità limitata non possono, in quanto tali, essere parti in un procedimento penale, nonostante la loro personalità giuridica distinta. Di conseguenza, non potevano essere legalmente rappresentate nei procedimenti penali in questione, mentre invece le azioni (e la responsabilità che ne derivava) dei loro rispettivi rappresentanti legali sono state loro direttamente attribuite. Le società erano pertanto terze parti in questi procedimenti, come confermato dalle sentenze dei giudici nazionali.

267. A questo proposito, la Corte sottolinea di aver sempre riconosciuto la personalità giuridica distinta delle società a responsabilità limitata, ritenendo per esempio nella causa *Agrtexim e altri c. Grecia*, 24 ottobre 1995, § 66, serie A n. 330 A, che:

«[...] la Corte ritiene opportuno eliminare il “velo sociale” o prescindere dalla personalità giuridica di una società solo in circostanze eccezionali, in particolare quando sia chiaramente accertato che la società non è in grado di adire, tramite i suoi organi statutari oppure – in caso di liquidazione – i suoi curatori, gli organi della Convenzione».

268. La Corte ha applicato tale giurisprudenza nella sua decisione di ricevibilità nella causa *H. S.r.l. e R. S.r.l.*, al fine di respingere le doglianze sollevate a proprio nome dal direttore e/o dagli azionisti delle società ricorrenti relativamente all'articolo 7 della Convenzione e all'articolo 1 del Protocollo n. 1 in ragione della confisca. Nella stessa ottica, le doglianze presentate dalle società ricorrenti in merito alla violazione dell'articolo 6 sono state dichiarate irricevibili nelle decisioni sulla ricevibilità, in cui la Corte ha dichiarato che dal momento che i procedimenti contestati non avevano riguardato né la *F. S.r.l.*, né la *H. S.r.l.*, né la *R. S.r.l.*, queste società ricorrenti non potevano essere considerate vittime della dedotta violazione.

269. Nel caso di specie, si tratta quindi di decidere in merito all'applicazione di una sanzione penale inflitta a persone giuridiche che, per la loro personalità giuridica distinta, non sono state parti in alcun procedimento (penale, amministrativo, civile, ecc.).

270. Nella legge italiana, la confisca di beni è una sanzione imposta dal giudice penale quale conseguenza obbligatoria dell'accertamento della violazione di lottizzazione abusiva. Non è prevista alcuna distinzione per il caso in cui il proprietario dei beni sia una società che, ai sensi della legge italiana, non può legittimamente aver commesso un reato (paragrafo 266 supra).

271. La Corte ha già statuito, nella sentenza *Varvara* (sopra citata, § 65) che «una conseguenza di fondamentale importanza deriva dal principio di legalità nel diritto penale: il divieto di punire una persona se il reato è stato commesso da un'altra». A sostegno di tale tesi, la Corte ha formulato le seguenti considerazioni:

«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 (*ibidem*, § 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 richiamata 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.»

272. La Grande Camera ritiene che questo ragionamento debba essere confermato. Nel caso di specie, le società G.I.E.M. S.r.l., H. S.r.l., R. S.r.l. e F. S.r.l., non sono state parti in alcun procedimento. Solo il legale rappresentante della H. S.r.l. e della F. S.r.l., nonché due membri della R. S.r.l., sono stati accusati personalmente. Le autorità hanno pertanto applicato una pena alle società ricorrenti per azioni di terzi, nel caso di specie, tranne che nel caso della G.I.E.M. S.r.l., in quanto i loro rappresentanti legali o associati agivano a titolo personale.

273. Infine, in risposta all'affermazione del Governo secondo cui le società H. S.r.l., R. S.r.l. e F. erano in malafede (paragrafo 264 supra), la Corte rileva che nulla negli elementi acquisiti alla causa fa pensare che la proprietà dei beni sia stata trasferita alle società ricorrenti dai loro rappresentanti legali (si veda, in tal senso, l'articolo 6 della direttiva 2014/42, paragrafo 152, supra).

274. In conclusione, considerato il principio secondo cui una persona non può essere sanzionata per un atto che coinvolge la responsabilità penale altrui, una misura di confisca applicata, come nel presente caso, a persone fisiche o giuridiche che non sono parti in causa è incompatibile con l'articolo 7.

4. Conclusioni

275. Alla luce delle precedenti considerazioni, la Corte è giunta alle seguenti conclusioni:

- Vi è stata violazione dell'articolo 7 per quanto riguarda le società ricorrenti in quanto esse non erano parti nel procedimento penale (paragrafo 274 supra);
- Non vi è stata violazione dell'articolo 7 per quanto riguarda il sig. [omissis], in quanto le constatazioni dei giudici nazionali nel procedimento avviato nei suoi confronti costituiscono, in sostanza, una dichiarazione di responsabilità, che soddisfa le esigenze previste da questa disposizione (paragrafo 262 supra).

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

276. I ricorrenti denunciano una violazione del loro diritto di proprietà. Invocano l'articolo 1 del Protocollo n. 1, così formulato:

«Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.»

[Omissis]

b. Osservanza dell'articolo 1 del Protocollo n. 1

i) Principi generali

292. La Corte rammenta che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 richiede che una ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni abbia un fondamento giuridico: la seconda frase del primo comma di questo articolo autorizza una privazione di proprietà soltanto «nelle condizioni previste dalla legge»; il secondo comma riconosce agli Stati il diritto di regolamentare l'uso dei beni mediante l'entrata in vigore delle «leggi». Inoltre, la preminenza del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, è insito in tutti gli articoli della Convenzione (Amuur c. Francia, 25 giugno 1996, § 50, Recueil 1996-III, e Iatridis, sopra citata, § 58).

293. Peraltro, poiché il secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 deve essere interpretato alla luce del principio generale enunciato nella prima frase di questo articolo, deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito; in altri termini, spetta alla Corte valutare se sia stato mantenuto un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale a tale riguardo e l'interesse della società parte in causa. In tal modo, essa lascia allo Stato un ampio margine di apprezzamento sia per scegliere i mezzi da utilizzare che per giudicare se le loro conseguenze siano legittimate, nell'interesse generale, dalla preoccupazione di conseguire lo scopo perseguito (Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda [GC], n. 45036/98, § 149, CEDU 2005 VI).

ii) Applicazione al caso di specie

294. Nel caso di specie, non è necessario decidere se la violazione dell'articolo 7 sopra constatata (paragrafo 275 supra) abbia automaticamente determinato l'assenza di base giuridica delle confische contestate e pertanto abbia violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1, tenuto conto delle conclusioni di seguito

esposte per stabilire se queste confische perseguissero uno scopo legittimo e fossero proporzionate.

295. Nessuno può contestare la legittimità delle politiche statali a favore della tutela ambientale, perché in tal modo si garantiscono e si difendono anche il benessere e la salute delle persone (Depalle c. Francia [GC], n. 34044/02, § 84, CEDU 2010, e Brosset-Triboulet e altri c. Francia [GC], n. 34078/02, § 87, 29 marzo 2010). Tuttavia, va constatato che l'esame della situazione attuale, che si basa sulle informazioni fornite dalle parti, lascia qualche dubbio circa la realizzazione dello scopo che ha giustificato le misure contestate dai ricorrenti.

296. In primo luogo, il terreno confiscato alla società G.I.E.M. S.r.l. è stato restituito alla società ricorrente nel 2013 a seguito di istanza presentata al tribunale di Bari dal sindaco di questa città. Tale restituzione è stata effettuata in virtù dei principi stabiliti dalla Corte nella sua sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri (merito, sopra citata) in base agli articoli 7 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1 (paragrafi 42-43 supra).

297. Successivamente, per quanto riguarda le società H. S.r.l. e R. S.r.l., alla data del 29 luglio 2015, gli immobili confiscati risultavano ancora occupati dai proprietari. Inoltre, nel maggio 2015, il consiglio comunale di Golfo Aranci ha riconosciuto l'interesse attuale della collettività a mantenere il complesso immobiliare confiscato, tenuto conto della possibilità di utilizzare gli alloggi per far fronte a situazioni di emergenza concedendo, direttamente o indirettamente, l'uso dei beni a titolo oneroso a persone a basso reddito (paragrafo 74 supra).

298. Infine, nel maggio 2015, il perito nominato dalla società F. S.r.l. e dal sig. [omissis] ha sottolineato lo stato di abbandono nel quale si troverebbe il complesso sequestrato agli interessati, in assenza di manutenzione da parte del Comune proprietario dei luoghi (paragrafo 87 supra).

299. Ci si può quindi chiedere in che misura la confisca della proprietà dei beni in questione abbia effettivamente contribuito alla tutela dell'ambiente.

300. Per quanto riguarda la proporzionalità della misura, l'articolo 1 del Protocollo n. 1 richiede, per qualsiasi ingerenza, un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (Jahn e altri c. Germania [GC], nn. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, §§ 83-95, CEDU 2005-VI). Questo giusto equilibrio è rotto se la persona interessata deve sostenere un onere eccessivo ed esagerato (Sporrong e Lönnroth sopra citata, §§ 69-74, e Maggio e altri c. Italia, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 57, 31 maggio 2011).

301. Al fine di valutare la proporzionalità della confisca, possono essere presi in considerazione i seguenti elementi: la possibilità di adottare misure meno restrittive, quali la demolizione di opere non conformi alle disposizioni pertinenti o l'annullamento del progetto di lottizzazione; la natura illimitata della sanzione derivante dal fatto che può comprendere indifferentemente aree edificate e non edificate e anche aree appartenenti a terzi; il grado di colpa o di imprudenza dei ricorrenti o, quanto meno, il rapporto tra la loro condotta e il reato in questione.

302. Inoltre, non va trascurata l'importanza degli obblighi procedurali di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1. Pertanto, la Corte ha ripetutamente osservato che, nonostante il silenzio dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 per quanto riguarda i requisiti procedurali, un procedimento giudiziario relativo al diritto al rispetto della proprietà deve anche offrire alla persona interessata un'adeguata possibilità di esporre la sua causa alle autorità competenti al fine di contestare efficacemente le misure che violano i diritti garantiti da questa disposizione (Sovtransavto Holding c. Ucraina, n. 48553/99, § 96, CEDU 2002 VII, Capital Bank AD c. Bulgaria, n. 49429/99, § 134, CEDU 2005 XII (estratti), Anheuser-Busch Inc. c. Portogallo [GC], n. 73049/01, § 83, CEDU 2007 I, J.A. Pye (Oxford) Ltd e J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Regno Unito [GC], n. 44302/02, § 57, CEDU 2007 III, Zafranias c. Grecia, n. 4056/08, § 36, 4 ottobre 2011, e Giavi c. Grecia, n. 25816/09, § 44, 3 ottobre 2013; si veda anche, mutatis mutandis, Al Nashif c. Bulgaria, n. 50963/99, § 123, 20 giugno 2002, e Grande Stevens e altri, sopra citata, § 188). Una ingerenza nei diritti previsti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 non può quindi avere alcuna legittimità in assenza di un contraddittorio che rispetti il principio della parità delle armi e consenta di discutere aspetti importanti per l'esito della causa. Per garantire il rispetto di questa condizione, occorre considerare le procedure applicabili da un punto di vista generale. (si vedano, fra altre, AGOSI, sopra citata, § 55, Hentrich c. Francia, § 49, 22 settembre 1994, serie A n. 296 A, Jokela c. Finlandia, n. 28856/95, § 45, CEDU 2002 IV, Gáll c. Ungheria, n. 49570/11, § 63, 25 giugno 2013, e Sociedad Anónima del Ucieza c. Spagna, n. 38963/08, § 74, 4 novembre 2014).

303. L'applicazione automatica della confisca in caso di lottizzazione abusiva prevista – salvo che per i terzi in buona fede – dalla legge italiana è in contrasto con questi principi in quanto non consente al giudice di valutare quali siano gli strumenti più adatti alle circostanze specifiche del caso di specie e,

più in generale, di bilanciare lo scopo legittimo soggiacente e i diritti degli interessati colpiti dalla sanzione. Inoltre, non essendo state parti nei procedimenti contestati, le società ricorrenti non hanno beneficiato di alcuna delle garanzie procedurali di cui al precedente paragrafo 302.

304. In conclusione, la Corte ritiene che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 nei confronti di tutti i ricorrenti in ragione del carattere sproporzionato della misura di confisca.

[*Omissis*]

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

310. Il sig. [*omissis*] denuncia inoltre una violazione della presunzione di innocenza a causa della sentenza della Corte di cassazione che impone la confisca del terreno nonostante il non luogo a procedere per prescrizione. Invoca l'articolo 6 § 2 della Convenzione, così formulato;

«Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.».

[*Omissis*]

2. Valutazione della Corte

a. Principi generali

314. L'articolo 6 § 2 tutela il diritto di ogni persona di essere «presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata». La presunzione di innocenza, considerata come una garanzia procedurale nel processo penale stesso, presenta anche un altro risvolto. Il suo scopo generale, nel quadro di questo secondo profilo, è quello di impedire che le persone che hanno beneficiato di un proscioglimento o di un'archiviazione siano trattate da pubblici ufficiali o da autorità pubbliche come se fossero effettivamente colpevoli del reato che era stato loro ascritto. In tali situazioni, la presunzione di innocenza ha già consentito – attraverso l'applicazione in sede processuale delle diverse esigenze inerenti alla garanzia processuale che essa offre – di evitare la pronuncia di una condanna penale ingiusta. Senza la protezione destinata a far rispettare in ogni procedimento successivo una decisione di assoluzione o di archiviazione, le garanzie di un processo equo enunciate nell'articolo 6 § 2 rischierebbero di divenire teoriche e illusorie. Una volta concluso il procedimento penale, è in gioco anche la reputazione della persona interessata e il modo in cui essa è percepita dal pubblico. In una certa misura, la protezione offerta dall'articolo 6 § 2 a tale riguardo può sovrapporsi a quella apportata dall'articolo 8 (si vedano, ad esempio, *Zollmann c. Regno Unito* (dec.), n. 62902/00, CEDU 2003–XII, e *Taliadorou e Stylianou c. Cipro*, nn. 39627/05 e 39631/05, §§ 27 e 56 – 59, 16 ottobre 2008, e *Allen*, sopra citata, §§ 93-94).

315. Inoltre, la colpevolezza non può essere stabilita legalmente in un procedimento chiuso da una autorità giudiziaria prima che siano state prodotte le prove o che si sia svolto un dibattimento che avrebbe permesso a quest'ultima di decidere sul merito della causa (*Baars c. Paesi Bassi*, n. 44320/98, §§ 25-32 del 28 ottobre 2003, e *Paraponiaris* sopra citata, §§ 30-33). Ad esempio, nella causa *Didu c. Romania* (n. 34814/02, §§ 40-42, 14 aprile 2009), la Corte ha concluso che vi era stata violazione dell'articolo 6 § 2 in ragione della decisione del giudice di ultimo grado di annullare le decisioni di proscioglimento emesse dai giudici di grado inferiore e di constatare la colpevolezza dell'interessato pur chiudendo il procedimento per prescrizione della responsabilità penale, dal momento che i diritti della difesa non erano stati rispettati nel procedimento dinanzi a tale giurisdizione, anche se quest'ultima aveva per prima dichiarato il ricorrente colpevole. Analogamente, nella causa *Giosakis c. Grecia* (n. 3), (n. 5689/08, § 41, 3 maggio 2011), la Corte ha ritenuto che la Corte di cassazione avesse violato l'articolo 6 § 2 della Convenzione avendo annullato la sentenza di proscioglimento emessa dalla corte d'appello, pur rilevando che il procedimento era estinto per prescrizione.

316. Da tale giurisprudenza risulta che si pone un problema dal punto di vista dell'articolo 6 § 2 della Convenzione quando il giudice che pone fine al procedimento per prescrizione annulla contestualmente le decisioni di proscioglimento dei giudici di grado inferiore e si pronuncia sulla colpevolezza della persona interessata.

b. Applicazione al caso di specie

317. Nel caso in esame, il ricorrente è stato assolto in appello e la confisca è stata annullata dopo che il progetto di lottizzazione era stato considerato compatibile con il piano d'occupazione e con le dispo-

sizioni urbanistiche (paragrafo 84 supra). Successivamente, questa decisione è stata annullata senza rinvio dalla Corte di cassazione, la quale ha ritenuto che la responsabilità del ricorrente fosse stata provata. Pertanto, il ricorrente è stato dichiarato sostanzialmente colpevole dalla Corte di cassazione, nonostante il fatto che l'azione penale per il reato in questione fosse prescritta. Questa circostanza ha violato la presunzione di innocenza.

318. Ne deriva che, nel caso di specie, nei confronti del sig. Girona è stato violato l'articolo 6 § 2 della Convenzione.

[*Omissis*]

IX. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

321. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione,

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

322. Tutti i ricorrenti hanno depositato le loro domande di equa soddisfazione entro i termini impartiti dal presidente della Corte.

323. Nella sua memoria presentata dinanzi alla Grande Camera, il Governo non si è pronunciato sulla domanda di equa soddisfazione dei ricorrenti.

324. Tenuto conto delle circostanze della causa, la Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non sia istruita. Di conseguenza deve interamente riservarla e fissare la successiva procedura, tenendo conto della possibilità di un accordo tra lo Stato convenuto e i ricorrenti (articolo 75 § 1 del regolamento). A tal fine, la Corte accorda alle parti un termine di tre mesi a decorrere dalla data della presente sentenza.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE,

1. Decide, all'unanimità di riunire i ricorsi;
 2. Dichiara, all'unanimità, i ricorsi ricevibili per quanto riguarda le doglianze relative agli articoli 6 §§ 1 e 2, e 13 della Convenzione e 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
 3. Dichiara, a maggioranza, i ricorsi ricevibili per quanto riguarda le doglianze relative all'articolo 7 della Convenzione;
 4. Dichiara, con quindici voti contro due, che vi è stata 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 del sig. [*omissis*];
 6. Dichiara, all'unanimità, che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione nei confronti di tutti i ricorrenti;
 7. Dichiara, con quindici voti contro due, non doversi pronunciare sulla sussistenza di una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione nei confronti della società G.I.E.M. S.r.l. e dell'articolo 13 nei confronti delle società G.I.E.M. S.r.l. e F. S.r.l.;
 8. Dichiara, con sedici voti contro uno, che vi è stata violazione dell'articolo 6 § 2 della Convenzione nei confronti del sig. [*omissis*];
 9. Dichiara, all'unanimità, che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non è istruita; di conseguenza:
 - a. la riserva totalmente;
 - b. invita il Governo e i ricorrenti a inviarle per iscritto, entro il termine di tre mesi a decorrere dalla data di notifica della presente sentenza, le loro osservazioni sulla questione e, in particolare, a informarla degli eventuali accordi raggiunti;
 - c. riserva la successiva procedura e delega al presidente della Corte l'eventuale onere di fissarla.
- Fatta in francese e in inglese, e pronunciata in pubblica udienza a Strasburgo, nel Palazzo dei Diritti dell'Uomo, il 28 giugno 2018.

[*Omissis*]