

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

SUD FONDI SRL E ALTRE 2 c. ITALIA
(Ricorso n. 75909/01)

SENTENZA

STRASBURGO
20 gennaio 2009

Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni stabilite all'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire dei ritocchi di forma.

Nella causa Sud Fondi Srl e Altri c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunita in una camera composta da:

Françoise Tulkens, *presidente*,
Ireneu Cabral Barreto,
Vladimiro Zagrebelsky,
Danutė Jočienė,
Dragoljub Popović,
András Sajó,
Işıl Karakaş, *giudici*,

e da Sally Dollé, *cancelliere di sezione*,

Dopo aver deliberato in camera di consiglio il 16 dicembre 2008,

Rende la seguente sentenza, adottata in tale ultima data:

PROCEDURA

1. La causa trae origine da un ricorso (n. 75909/01) diretto contro la Repubblica italiana e con il quale tre società con sede nel suddetto Stato, la Sud Fondi srl, la Mabar srl e la Iema srl («le ricorrenti»), hanno adito la Corte il 25 settembre 2001 ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»). Dagli atti risulta che la prima ricorrente è in liquidazione.

2. Le ricorrenti sono rappresentate dall'Avv. A. Giardina, dall'Avv. Francesca Pietrangeli e dall'Avv. Pasquale Medina, del foro di Roma. Il governo italiano («il Governo») è rappresentato dal suo agente, E. Spatafora, e dal suo co-agente aggiunto, N. Lettieri.

3. Le ricorrenti sostenevano in particolare che la confisca che hanno subito è incompatibile con l'articolo 7 della Convenzione e con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.

4. Con decisione del 23 settembre 2004 la Corte ha dichiarato il ricorso parzialmente irricevibile. Il 30 agosto 2007 la Corte ha dichiarato il resto del ricorso ricevibile.

5. Sia le ricorrenti che il Governo hanno depositato le loro osservazioni scritte sul merito della causa (articolo 59 § 1 del regolamento).

FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DEL CASO

6. Le ricorrenti, tre società con sede a Bari, erano proprietarie delle edifici e dei terreni oggetto del ricorso.

A. L'adozione delle convenzioni di lottizzazione

7. La società Sud Fondi srl («la prima ricorrente») era proprietaria di un terreno situato a Bari, sulla costa di Punta Perotti, classificato come edificabile dal piano regolatore generale, e destinato ad essere utilizzato nel settore terziario secondo le disposizioni tecniche dello stesso piano regolatore generale.

8. Con decreto n. 1042 dell'11 maggio 1992 il consiglio comunale di Bari aveva approvato il piano di lottizzazione presentato dalla società relativo ad un parte del suo terreno, la cui superficie complessiva era di 58.410 metri quadrati. Il suddetto piano – già pre-adottato il 20 marzo 1990 – prevedeva la costruzione di un complesso multifunzionale, segnatamente di abitazioni, uffici e negozi.

9. In data 3 novembre 1993 la prima ricorrente e il Comune di Bari conclusero una convenzione di lottizzazione per la costruzione di un complesso di 199.327 metri cubi; come corrispettivo, la ricorrente avrebbe ceduto al Comune 36.571 metri quadrati di detto terreno.

10. In data 19 ottobre 1995 l'amministrazione comunale di Bari rilasciò l'autorizzazione a costruire.

11. In data 14 febbraio 1996 la prima ricorrente avviò i lavori di costruzione, che furono in gran parte conclusi prima del 17 marzo 1997.

12. Con decreto n. 1034 dell'11 maggio 1992 il Consiglio comunale di Bari approvò un piano di lottizzazione (già pre-adottato il 20 marzo 1990) relativo alla costruzione di un complesso multifunzionale da realizzare su un terreno di 41.885 metri quadrati, classificato come edificabile dal piano regolatore generale e contiguo a quello di proprietà della società Sud Fondi srl. Le società Mabar srl e Imcar srl erano proprietarie, rispettivamente, di 13.095 metri quadrati e 2.726 metri quadrati di tale terreno.

13. In data 1 dicembre 1993, la società Mabar srl («la seconda ricorrente») concluse con il Comune di Bari una convenzione di lottizzazione per la costruzione di abitazioni e uffici per 45.610 metri cubi; essa avrebbe ceduto al comune 6.539 metri quadrati di terreno.

14. In data 3 ottobre 1995 il Comune di Bari rilasciò l'autorizzazione a costruire.

15. La seconda ricorrente avviò i lavori di costruzione; dal fascicolo risulta che in data 17 marzo 1997 erano state ultimate soltanto le fondamenta degli edifici.

16. In data 21 giugno 1993 la società Imcar srl concluse con il Comune di Bari una convenzione di lottizzazione per la costruzione di un complesso di 9.150 metri cubi, nonché la cessione al Comune di 1.319 metri quadrati di terreno. In data 28 marzo 1994 la società Imcar srl alienava il proprio terreno alla società Iema srl.

17. In data 14 luglio 1995 il Comune di Bari rilasciò alla società Iema srl («la terza ricorrente») un' autorizzazione a costruire delle abitazioni, degli uffici e un hotel.

18. La terza ricorrente avviò i lavori di costruzione. Dal fascicolo risulta che in data 17 marzo 1997 una parte del complesso era stata ultimata.

19. Nel frattempo, in data 10 febbraio 1997, la Sovrintendenza per i beni culturali e ambientali lamentava presso il sindaco di Bari che le zone costiere sottoposte a vincolo paesaggistico, risultanti dai documenti allegati al piano di attuazione, non corrispondevano alle zone segnalate in rosso sulla planimetria che era stata trasmessa nel 1984.

20. Dagli atti risulta che, al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione controversi, nessun piano di attuazione del piano regolatore generale di Bari era in vigore. Infatti, il piano di attuazione del 9 settembre 1986, in vigore al momento della pre-adozione dei piani, era scaduto il 9 settembre 1991. Precedentemente il Comune di Bari aveva predisposto un altro piano di attuazione, in vigore dal 29 dicembre 1980 al 29 dicembre 1985.

B. Il procedimento penale

21. In seguito alla pubblicazione di un articolo di stampa sui lavori di costruzione effettuati vicino al mare a «Punta Perotti», in data 27 aprile 1996, il Procuratore della Repubblica di Bari aprì un'inchiesta penale.

22. In data 17 marzo 1997 il Procuratore della Repubblica dispose il sequestro conservativo di tutte gli edifici controversi. Peraltro, nel registro degli indagati furono iscritti i nomi di Michele Matarrese Senior, Domenico Andidero e Antonio Quiselli, rappresentanti rispettivamente delle società Sud Fondi srl, Mabar srl e Iema srl, nonché i nomi di altre tre persone, direttori e responsabili dei lavori di costruzione. Il Procuratore della Repubblica riteneva che la località denominata «Punta Perotti» fosse un zona naturale protetta e che, di conseguenza, la costruzione del complesso fosse illecita.

23. Le ricorrenti impugnarono il sequestro conservativo di fronte alla Corte di Cassazione.

24. Con sentenza del 17 novembre 1997 la Corte di Cassazione annullò il provvedimento e ordinò la restituzione di tutte gli edifici ai proprietari, in quanto l'area, ai sensi del piano regolatore, non era sottoposta ad alcun divieto di edificare.

25. Con una pronuncia del 10 febbraio 1999, il tribunale di Bari giudicò illecita la costruzione degli immobili a «Punta Perotti» in quanto non conforme alla legge n° 431 del 1985 («legge Galasso»), che vietava il rilascio di autorizzazioni a costruire riguardanti le zone di interesse naturale, tra le quali, le zone costiere. Tuttavia, poiché nella fattispecie l'amministrazione locale aveva rilasciato tali le autorizzazioni, e vista la difficoltà di coordinare la legge n° 431 del 1985 con la legislazione regionale, che risultava carente, il tribunale ritenne che gli imputati non potessero essere accusati né a titolo di colpa né di dolo. Conseguentemente, il tribunale assolse gli imputati perché il fatto non costituisce reato.

26. Nella stessa sentenza il tribunale di Bari, ritenendo che i piani di lottizzazione avessero concretamente infranto la legge n° 47 del 1985 e fossero illegali, ordinò, ai sensi dell'articolo 19 di tale legge, la confisca di tutti i terreni lottizzati a «Punta Perotti», nonché degli edifici che vi erano stati costruiti, e la loro acquisizione al patrimonio del Comune di Bari.

27. Con decreto del 30 giugno 1999 il Ministro dei beni culturali introdusse un divieto di costruzione relativo alla zona costiera nei pressi della città di Bari, compresa «Punta Perotti», in quanto zona di alto interesse naturale. L'anno successivo tale provvedimento fu annullato dal tribunale amministrativo regionale.

28. Il Procuratore della Repubblica impugnò la sentenza del tribunale di Bari in appello, chiedendo la condanna degli imputati.

29. Con sentenza del 5 giugno 2000 la Corte d'Appello riformò la decisione di primo grado. Essa ritenne che il rilascio delle autorizzazioni a costruire fosse legale, vista

l'assenza di divieti di costruire a «Punta Perotti» e visto che non si rilevava alcuna apparente illegalità nella procedura di adozione e approvazione delle convenzioni di lottizzazione.

30. Pertanto la Corte d'Appello assolse gli imputati perché il fatto non sussiste e annullò il provvedimento di confisca di tutte le costruzioni e i terreni.

31. In data 27 ottobre 2000 il Procuratore della Repubblica presentò ricorso per Cassazione.

32. Con pronuncia del 29 gennaio 2001, depositata in cancelleria il 26 marzo 2001, la Corte di Cassazione cassò senza rinvio la decisione della Corte d'Appello. Essa riconobbe l'illegalità materiale dei piani di lottizzazione, poiché i terreni interessati erano sottoposti per legge ad un divieto assoluto di costruire e ad un vincolo paesaggistico. A tal riguardo, la Corte evidenziò che al momento dell'adozione dei piani di lottizzazione (il 20 marzo 1990) non era ancora in vigore la legge regionale n° 30 del 1990 in materia di tutela delle aree di particolare interesse ambientale paesaggistico. Conseguentemente, le norme applicabili alla fattispecie erano e della legge ordinaria n° 431 del 1985 (in materia di tutela ambientale).

33. Ebbene, ai sensi dell'articolo 51 F) della legge n° 56 del 1980 era imposto un divieto di costruire a cui, alla luce delle circostanze della presente causa, non si poteva derogare. I piani di lottizzazione, infatti, avevano per oggetto terreni non ubicati nel centro urbano. Peraltro, al momento dell'adozione delle convenzioni di lottizzazione i terreni in questione erano acclusi ad un piano di attuazione del piano regolatore generale posteriore all'entrata in vigore della legge regionale n° 56 del 1980.

34. Infine, la Corte di Cassazione osservò che al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione, nel marzo 1992, nessun piano di attuazione era in vigore. A tal riguardo, la Corte richiamò la propria giurisprudenza secondo cui al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione era necessario che un piano di attuazione fosse in vigore (Corte di Cassazione, Sezione 3, 21.197, *Volpe*; 9.6.97, *Varvara*; 24.3.98, *Lucifero*). Ciò in quanto – sempre secondo consolidata giurisprudenza – non appena il piano di attuazione fosse scaduto, il divieto di costruire, che quest'ultimo aboliva, riprendeva a produrre i suoi effetti. Conseguentemente, non poteva ignorarsi che al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione il divieto di costruire sui terreni in oggetto, sussistesse.

35. La Corte di Cassazione stabilì inoltre che, ai sensi dell'articolo 1 della legge nazionale n° 431 del 1985, sussisteva un vincolo paesaggistico. Nella fattispecie, mancava il parere di conformità alla tutela ambientale da parte delle competenti autorità (non vi era né il *nulla osta* rilasciato ai sensi dell'articolo 28 della legge n° 1150/1942 dalle autorità nazionali, attestante la conformità alla tutela ambientale né il parere preliminare delle autorità regionali previsto dagli articoli 21 e 27 della legge n° 1150/1942 e neanche il parere del comitato urbanistico regionale previsto dagli articoli 21 e 27 della legge regionale n° 56/1980).

36. Infine, la Corte di Cassazione osservò che i piani di lottizzazione riguardavano solo 41.885 metri quadrati mentre, secondo le disposizioni tecniche del piano regolatore generale del Comune di Bari, la superficie minima prevista era di 50.000 metri quadrati.

37. Alla luce di queste valutazioni la Corte di Cassazione decise, pertanto, che tanto i piani di lottizzazione quanto le rilasciate autorizzazioni a costruire, fossero illegali. Gli imputati furono assolti in quanto non potevano essere riconosciuti responsabili né a

titolo di colpa nè di dolo per i fatti delittuosi e in quanto avevano commesso un «errore inevitabile e scusabile» nell'interpretazione di disposizioni regionali «oscuere e mal formulate» che interferivano con la legge nazionale. La Corte di Cassazione prese atto anche del comportamento delle autorità amministrative e, in particolare, del fatto che le ricorrenti fossero state rassicurate dal direttore dell'ufficio comunale competente nel momento in cui avevano ottenuto le autorizzazioni a costruire; che i vincoli paesaggistici contro i quali si scontrava il progetto edilizio non erano indicati nel piano urbanistico; che l'amministrazione nazionale competente non era intervenuta. Infine, la Corte di Cassazione affermò che, in assenza di un'inchiesta riguardante i motivi dei comportamenti degli organi pubblici, non potevano formularsi supposizioni.

38. Con la medesima pronuncia, la Corte di Cassazione ordinò la confisca di tutti gli edifici e dei terreni in quanto, in ossequio alla propria giurisprudenza, l'applicazione dell'articolo 19 della legge n° 47 del 1985, anche in assenza di una condanna penale dei costruttori, era obbligatoria in caso di lottizzazione abusiva.

C. Gli sviluppi successivi all'esito del procedimento penale

39. In data 23 aprile 2001 l'amministrazione comunale comunicò alle ricorrenti che, a seguito della sentenza della Corte di Cassazione del 29 gennaio 2001, la proprietà dei terreni di dette società situati a «Punta Perotti» era stata acquisita al patrimonio comunale.

40. In data 27 giugno 2001, il Comune di Bari procedette all'occupazione materiale dei terreni.

41. Anche terzi, proprietari di terreni inclusi nel piano di lottizzazione, ne vennero privati per effetto della confisca.

42. Le ricorrenti e alcuni terzi che non erano mai stati oggetto di procedimento penale, depositarono un ricorso in opposizione al fine di arrestare l'esecuzione della sentenza della Corte di Cassazione che aveva disposto la confisca. Il ricorso delle ricorrenti fu rigettato dal tribunale di Bari e poi dalla Corte di Cassazione in data 27 gennaio 2005. Anche lo Stato depositò ricorso in opposizione per evitare che beni ad esso appartenenti fossero confiscati a favore del Comune di Bari. La Corte di Cassazione, con decisione del 9 maggio 2005, rigettò il ricorso in quanto la confisca doveva riguardare tutta la zona interessata dal piano di lottizzazione, compresi i lotti non edificati e i lotti che non erano stati ancora venduti, dal momento che tutti questi, in seguito al piano di lottizzazione in questione, avevano perduto la loro iniziale attitudine e destinazione.

43. Nell'aprile del 2006 gli immobili costruiti dalle ricorrenti furono demoliti.

44. Nel frattempo, il 28 gennaio 2006, la ricorrente Sud Fondi aveva intrapreso un'azione risarcitoria dinanzi il tribunale civile di Bari contro il Ministero dei beni culturali, la Regione Puglia e il Comune di Bari, autorità a cui rimproverava, sostanzialmente, di aver concesso delle autorizzazioni a costruire senza la dovuta diligenza e di avere garantito la conformità alla legge di tutta la pratica. La ricorrente chiedeva la somma di Euro 150.000.000, corrispondente al valore attuale del terreno confiscato, più Euro 134.530.910,69 per danni ulteriori, Euro 152.332.517,44 per il mancato guadagno e di Euro 25.822.844,95 per danni non materiali. Peraltro, gli altri soci (Matarrese) agivano per ottenere il risarcimento per lesione alla loro reputazione.

45. Le parti hanno indicato che la ricorrente Mabar aveva iniziato un procedimento separato per il risarcimento nei confronti delle stesse autorità, e che la ricorrente Iema non aveva adito i tribunali nazionali, limitandosi a inviare una lettera alle autorità interessate.

46. In data 28 marzo, 7 aprile e 7 giugno 2006 le ricorrenti depositavano alcuni articoli di stampa riguardanti la demolizione degli edifici in cui veniva fatto cenno ad un'azione risarcitoria che era stata intrapresa dalla famiglia Matarrese. In particolare, un articolo apparso il 26 aprile 2006 sul quotidiano "La Stampa" informava i lettori dell'avvenuta notifica al Comune di Bari di un ricorso per il risarcimento di una somma pari ad Euro 570 milioni, al quale quest'ultimo aveva fatto seguito richiedendo un risarcimento per una somma pari ad Euro 105 milioni per oltraggio all'immagine della città.

47. In data 10 marzo 2008 il Governo ha depositato un articolo di stampa, pubblicato in una non precisata data, da cui risulta che dopo la decisione sulla ricevibilità, la Corte ha intimato alle parti il raggiungimento di un accordo amichevole ovvero di inoltrarle una domanda di risarcimento. L'articolo riportava che «*se Matarrese (Sud Fondi) sembra avere intenzione di chiedere alcune centinaia di milioni di euro, il Governo non intende nemmeno fare una proposta (.....)*. L'articolo indicava poi che: «*non daremo un euro e non aderiamo alla proposta*» e poi: *La difesa del Governo a Strasburgo (è un magistrato) si lamenta per non avere ricevuto tutta la documentazione sulla causa (...). In particolare, non le sarebbe pervenuta la notizia che era stato intentato un procedimento per ottenere un risarcimento a livello nazionale. Altrimenti, tale notizia avrebbe potuto portare la Corte a decidere diversamente sulla ricevibilità del ricorso.*

48. In data 9 aprile 2008, nell'ambito di un procedimento penale in cui non erano coinvolte le attuali ricorrenti, la Corte d'Appello di Bari – avendo preso atto che il presente ricorso era stato dichiarato ricevibile dalla Corte –sollevava una eccezione di costituzionalità di fronte la Corte Costituzionale affinché questa si pronunciasse sulla legalità della confisca disposta automaticamente anche nel caso in cui non sia stata riconosciuta alcuna responsabilità penale.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI RILEVANTI

A. Le disposizioni che permettono di valutare il carattere abusivo della lottizzazione

La legge n° 1497 del 1939

49. La salvaguardia delle bellezze naturali è disciplinata dalla legge n. 1497 del 29 giugno 1939, che prevede il diritto dello Stato di imporre un vincolo paesaggistico sui siti da tutelare.

Il Decreto del Presidente della Repubblica n° 616 del 1977

50. Con Decreto del Presidente della Repubblica, DPR n° 616 del 1977, lo Stato ha conferito alle Regioni le funzioni amministrative in materia di tutela delle bellezze naturali.

La legge n° 431 dell'8 agosto 1985 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale).

51. Ai sensi dell'articolo 1 della suddetta legge sono sottoposti a «vincolo paesaggistico ed ambientale ai sensi della legge n° 1497 del 1939, tra l'altro, i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare.»

Da questa norma discende l'obbligo di richiedere alle autorità competenti un parere di conformità alla tutela ambientale di qualsiasi progetto di modificazione dell'assetto territoriale.

«Tali vincoli non si applicano ai terreni compresi nelle «zone urbane A e B». Per quanto concerne i terreni compresi in altre zone, tali vincoli non si applicano a quelli compresi in un piano di attuazione.»

Con questa normativa, il legislatore ha inteso sottoporre il territorio ad una protezione generalizzata. Chiunque non rispetti i vincoli previsti dall'articolo 1 è punito in particolare ai sensi dell'articolo 20 della legge n° 47 del 1985 (sanzioni previste in materia urbanistica, si veda *infra*).

La legge n° 10 del 27 gennaio 1977 (Norme per la edificabilità dei suoli)

52. Ai sensi della legge n° 10 del 27 gennaio 1977, i piani regolatori generali possono essere realizzati a condizione che esista un piano o programma di attuazione. Tale programma di attuazione deve circoscrivere le zone nelle quali le disposizioni dei piani regolatori generali dovranno essere attuate.

Le Regioni sono tenute a decidere in merito al contenuto ed al procedimento di formazione dei piani di attuazione, nonché a stilare l'elenco dei comuni esonerati dall'obbligo di provvedere ad un piano di attuazione.

Qualora un comune sia tenuto ad adottare un piano di attuazione, le autorizzazioni a costruire possono essere rilasciate dal sindaco solo se concernono aree incluse nel programma di attuazione (fatte salve le eccezioni previste dalla legge) e solo se il progetto ossequia il piano regolatore generale.

Ai sensi dell'articolo 9, i comuni esonerati dall'obbligo di adottare un piano di attuazione possono rilasciare autorizzazioni a costruire.

La legge della Regione Puglia n° 56 del 31 maggio 1980

53. Ai sensi dell'articolo 51 della legge regionale n° 56 del 31 maggio 1980 è disposto che:

«... Fino all'entrata in vigore dei piani territoriali...

F) È vietata qualsiasi opera di edificazione entro la fascia di 300 metri dal confine del demanio marittimo¹, o dal ciglio più elevato sul mare.

Per gli strumenti urbanistici vigenti o adottati alla data di entrata in vigore della presente legge, è consentita la edificazione solo nelle zone omogenee a, b e c dei centri abitati e negli insediamenti turistici; è altresì consentita la realizzazione di opere pubbliche ed il completamento degli insediamenti industriali ed artigianali in atto alla data di entrata in vigore della presente legge»

L'articolo 18 della legge n° 47 del 1985

54. L'articolo 18 della legge n° 47 del 27 febbraio 1985 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) fornisce una definizione di «lottizzazione abusiva»:

«Si ha lottizzazione abusiva di terreni a scopo edificatorio,

a) quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; (...)»

55. Inizialmente questa disposizione è stata interpretata nel senso di escludere il carattere abusivo di una lottizzazione quando le autorità competenti hanno rilasciato le autorizzazioni richieste (Corte di Cassazione, Sezione 3, sentenza n° 6094/1991, *Ligresti*; 18 ottobre 1988, *Brulotti*).

Successivamente essa è stata interpretata nel senso che una lottizzazione non conforme alle vigenti disposizioni in materia urbanistica, anche se autorizzata dalle autorità competenti, deve considerarsi abusiva (si veda la sentenza della Corte di Cassazione nella presente causa, preceduta da Corte di Cassazione, sezione 3, 16 novembre 1995, *Pellicani*, e 13 marzo 1987, *Ginevoli*; confermata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sentenza n° 5115 del 2002, *Spiga*).

B. La confisca

Principi generali di diritto penale

56. a) L'articolo 27 § 1 della Costituzione italiana sancisce che «*la responsabilità penale è personale*». La Corte Costituzionale ha in più occasioni affermato che non può sussistere responsabilità oggettiva in materia penale (si veda, tra le altre, Corte Costituzionale, sentenza n° 1 del 10 gennaio 1997, e *infra*, «altri casi di confisca». L'articolo 27 § 3 della Costituzione prevede che «la pena deve tendere alla rieducazione del condannato».

b) L'articolo 25 della Costituzione prevede, al secondo e al terzo comma, che «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso» e che «nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge».

¹ Il demanio marittimo è definito all'articolo 28 del codice della navigazione. Esso comprende in particolare le spiagge e il «lido», ossia (secondo la giurisprudenza) la zona della riva che viene sommersa dal mare in caso di mareggiata, ad esclusione delle tempeste.

c) L'articolo 1 del codice penale prevede che «nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da essa stabilite ». L'articolo 199 del codice penale, che disciplina le misure di sicurezza, prevede che nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza che non siano espressamente stabilite dalla legge e fuori dai casi dalla legge stessa preveduti.

d) L'articolo 42, 1° comma del codice penale prevede che «nessuno può essere punito per una azione od omissione prevista dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà». La stessa norma è prevista dall'articolo 3 della legge del 25 novembre 1989 n° 689 per quanto concerne gli illeciti amministrativi.

e) L'articolo 5 del codice penale prevede che «nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale». La Corte Costituzionale (sentenza n. 364 del 1988) ha affermato che questo principio non trova applicazione quando si tratta di un errore inevitabile, infatti questo articolo è ormai letto come segue: «nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale, a meno che non si tratti di un errore inevitabile». Secondo la Corte Costituzionale l'inevitabilità oggettiva in merito all'errore sulla legge penale può dipendere, ad esempio, dalla «assoluta oscurità del testo legislativo», dalle «assicurazioni erronee» di persone istituzionalmente chiamate a giudicare sui fatti da realizzare, ovvero lo stato «gravemente caotico» della giurisprudenza.

La confisca prevista dal codice penale

57. Ai sensi dell'articolo 240 del codice penale:

1° comma: Nel caso di condanna, il giudice può ordinare la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e delle cose che ne sono il prodotto o il profitto.

2° comma: È sempre ordinata la confisca:

1. delle cose che costituiscono il prezzo del reato;
2. delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato.

3° comma: Le disposizioni della prima parte e del n. 1 del capoverso precedente non si applicano se la cosa appartiene a persona estranea al reato.

4° comma: La disposizione del n. 2 non si applica se la cosa appartiene a persona estranea al reato e la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione possono essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.»

58. La confisca, essendo una misura di sicurezza, è disciplinata dall'articolo 199 del codice penale secondo cui «nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza che non siano espressamente stabilite dalla legge e fuori dai casi dalla legge stessa preveduti».

Altri casi di confisca / La giurisprudenza della Corte costituzionale

59. In materia di dogane e di contrabbando, le norme applicabili prevedono la possibilità di confiscare beni materialmente illeciti, anche se sono detenuti da terzi. Con sentenza n° 229 del 1974, la Corte Costituzionale ha sancito l'incompatibilità di tali

disposizioni con la Costituzione (in particolare con l'articolo 27), sulla base della seguente argomentazione:

«Possono, invero, esservi delle cose nelle quali é insita una illiceità oggettiva in senso assoluto, che prescinde, pertanto, dal rapporto col soggetto che ne dispone, e che debbono essere confiscate presso chiunque le detenga a qualsiasi titolo (...).

Perché la confisca obbligatoria delle cose appartenenti a persone estranee al contrabbando non configuri, a carico di queste, una mera responsabilità oggettiva, in base alla quale, per il solo fatto della appartenenza ad essi delle cose coinvolte, subiscano conseguenze patrimoniali in dipendenza dell'illecito finanziario commesso da altri, occorre che sia rilevabile nei loro confronti un quid senza il quale, il reato (...) non sarebbe avvenuto o comunque non sarebbe stato agevolato. Occorre, in conclusione, che emerga nei loro confronti almeno un difetto di vigilanza.»

60. La Corte Costituzionale ha confermato questo principio nelle sentenze n° 1 del 1997 e n° 2 del 1987, in materia di dogane e di esportazione di opere d'arte.

La confisca nella presente causa (articolo 19 della legge n° 47 del 28 febbraio 1985)

61. Ai sensi dell' articolo 19 della legge n° 47 del 28 febbraio 1985 la confisca delle opere costruite abusivamente e dei terreni lottizzati abusivamente è permessa qualora le giurisdizioni penali hanno stabilito con sentenza definitiva che la lottizzazione è abusiva. La sentenza penale costituisce valido titolo per la trascrizione immediata nei registri immobiliari.

L'articolo 20 della legge n° 47 del 28 febbraio 1985

62. Questa disposizione prevede una tipologia di sanzioni definite «sanzioni penali». Tra queste non compare la confisca.

In caso di lottizzazione abusiva – così come definita all'articolo 18 della stessa legge – sono previste come sanzioni l'arresto fino a due anni e l'ammenda fino a 100 milioni di lire italiane (circa 516.460 euro).

L'articolo 44 del codice dell'edilizia (DPR n° 380 del 2001)

63. Il Decreto del Presidente della Repubblica n° 380 del 6 giugno 2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*) ha codificato le disposizioni esistenti riguardanti, in particolare, il diritto di costruire. Al momento della codificazione, gli articoli 19 e 20 della sopramenzionata legge n° 47 del 1985 sono stati riuniti in un'unica disposizione, l'articolo 44, che è intitolato:

«Art. 44 (L) – Sanzioni penali

(...)

2. La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite.»

La giurisprudenza relativa alla confisca per lottizzazione abusiva

64. In un primo tempo, le giurisdizioni nazionali avevano identificato la confisca che si applica in caso di lottizzazione abusiva come una sanzione penale. Pertanto, essa

poteva essere applicata solo ai beni dell'imputato giudicato colpevole per il reato di lottizzazione abusiva, ai sensi dell'articolo 240 del codice penale (Corte di Cassazione, Sez. 3, 18 ottobre 1988, *Brunotti*; 8 maggio 1991, *Ligresti*; Sezioni Unite, 3 febbraio 1990, *Cancilleri*).

65. Con sentenza del 12 novembre 1990 la IIIa Sezione della Corte di Cassazione (causa *Licastro*) ha affermato che la confisca costituiva una sanzione amministrativa e obbligatoria, indipendente dalla condanna penale. Essa poteva dunque essere comminata nei confronti di terzi, poiché la confisca conseguiva all'esistenza di una situazione (una costruzione, una lottizzazione) materialmente abusiva, indipendentemente dall'elemento morale. Conseguentemente, la confisca può essere disposta anche quando l'autore viene assolto perché il fatto non costituisce reato. Non può invece essere disposta se l'autore viene assolto perché il fatto non sussiste.

66. Quest'orientamento è stato largamente seguito (Corte di Cassazione, Sezione 3, sentenza del 16 novembre 1995, *Besana*; n° 12471, n° 1880 del 25 giugno 1999, Negro; 15 maggio 1997 n° 331, *Sucato*; 23 dicembre 1997 n° 3900, *Farano*; n° 777 del 6 maggio 1999, *Iacoangeli*). Con ordinanza n° 187 del 1998, la Corte Costituzionale ha sancito la natura amministrativa della confisca.

Nonostante la giurisprudenza reputi la confisca una sanzione amministrativa, essa non può essere annullata da un giudice amministrativo, poiché competente in materia è unicamente il giudice penale (Corte di Cassazione Sez. 3, sentenza 10 novembre 1995, *Zandomenighi*).

La confisca di beni è giustificata dal fatto che concerne gli «oggetti materiali del reato». I terreni in quanto tali non sono «pericolosi», ma lo diventano quando sono in grado di minacciare il potere decisionale riservato all'autorità amministrativa (Corte di Cassazione, Sez. 3, n° 1298/2000, *Petrachi* e altri).

Se l'amministrazione regolarizza *ex post* la lottizzazione, la confisca deve essere revocata (Corte di Cassazione, sentenza del 14 dicembre 2000 n° 12999, *Lanza*; 21 gennaio 2002, n° 1966, *Venuti*).

Lo scopo della confisca è quello di rendere indisponibile una cosa di cui si presume sia conosciuta la pericolosità: i terreni che sono oggetto di una lottizzazione abusiva e gli immobili abusivamente costruiti. Così si evita l'immissione nel mercato immobiliare di tali beni. Per quanto riguarda i terreni, si intende evitare che altri reati vengano commessi e che siano esercitate eventuali pressioni sugli amministratori locali affinché regolarizzino la situazione (Corte di Cassazione, Sez. 3, 8 febbraio 2002, *Montalto*).

DIRITTO

I. SULLE ECCEZIONI PRELIMINARI DEL GOVERNO

67. Nelle sue osservazioni del 5 dicembre 2007 il Governo ha sollevato un'eccezione relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. Esso avrebbe appreso grazie ad alcuni articoli di stampa che le società Sud Fondi e Mabar, prima della decisione sulla ricevibilità, avevano intrapreso un procedimento per ottenere un

risarcimento a livello nazionale nei confronti del Comune di Bari, della Regione Puglia e dello Stato. Il Governo ha precisato che la ricorrente Iema non aveva intentato alcun ricorso e aveva richiesto alla pubblica amministrazione di risarcirla per un importo pari ad Euro 47 milioni. Secondo il Governo, i procedimenti intrapresi sono identici a quello intentato a Strasburgo sia per quanto riguarda il *petitum* che la *causa petendi*. La Corte dovrebbe pertanto rimuovere il ricorso dal ruolo o dichiararlo irricevibile.

68. Il Governo inoltre osserva che «le ricorrenti sono portatrici di più verità» poiché in sede europea rivendicano il loro diritto di costruire mentre in sede nazionale ammettono di aver commesso un errore dal comportamento dell'amministrazione. Conseguentemente, le ricorrenti chiedono che lo Stato italiano venga ritenuto responsabile, adducendo motivazioni tra loro contraddittorie dinanzi alla Corte e dinanzi ai giudici nazionali.

69. In data 14 gennaio 2008 il Governo ha denunciato un illecito da parte delle ricorrenti inerente la procedura poiché esse non avevano informato la Corte di aver chiesto dei risarcimenti a livello nazionale. Esse avrebbero voluto celare queste informazioni alla Corte, e ciò mal si concilia con l'articolo 47 § 6 del regolamento della Corte, ai cui sensi le parti devono informare quest'ultima di qualsiasi fatto pertinente all'esame della causa. Dal momento che le ricorrenti hanno fornito delle informazioni incomplete e dunque ingannevoli, la Corte dovrebbe estromettere il ricorso dal ruolo o dichiararlo irricevibile in quanto illegittimo. A tal riguardo il Governo fa riferimento alla causa *Hadrabova e altri c. Repubblica ceca* (dec.), 25 settembre 2007.

70. In data 10 marzo 2008 il Governo ha denunciato un secondo illecito delle ricorrenti relativo ad un articolo di stampa (si veda paragrafo 47 *supra*) pubblicato in un data imprecisa. Secondo il Governo, tale articolo rivelerebbe che le ricorrenti non abbiano rispettato il dovere di segretezza del procedimento e confermerebbe il carattere illegittimo del ricorso.

71. Le ricorrenti si oppongono agli argomenti del Governo.

72. Per quanto concerne l'eccezione al mancato previo esaurimento dei ricorsi interni, esse affermano che essa è stata sollevata tardivamente, poiché il Governo non poteva ignorare l'esistenza di tali procedimenti, già in corso da molto tempo prima della decisione sulla ricevibilità, visto che le società Sud Fondi e Mabar hanno convenuto in giudizio enti pubblici (il Comune di Bari, il Ministero dei beni culturali e la Regione Puglia) in data 28 gennaio 2006. Lo Stato ha depositato una memoria di costituzione e risposta in data 18 aprile 2006. Non è dunque opportuno che il Governo sostenga che non fosse al corrente di tali procedimenti prima della decisione sulla ricevibilità. Conseguentemente, esse chiedono alla Corte di rigettare questa eccezione, che è stata sollevata solo in data 5 dicembre 2007. In ogni caso, le ricorrenti osservano che la società Iema non ha intrapreso alcuna azione e dunque non è interessata a questa eccezione.

73. Peraltro, le ricorrenti rilevano che il Governo non ha dimostrato l'accessibilità e l'adeguatezza dei ricorsi rispetto alle violazioni dedotte. Esse sostengono che l'opportunità di intentare un ricorso per ottenere un risarcimento, così come esse hanno fatto, sussiste solo in forza della sentenza della Corte Costituzionale n° 204 del 2004. Dal momento che l'esperimento di questo rimedio non era possibile al momento del deposito del ricorso, esso non può considerarsi come un rimedio da esperire. Peraltro, poiché le ricorrenti hanno già esaurito i ricorsi di natura penale, un ricorso civile non è

un rimedio da esperire. Inoltre, esse osservano che gli argomenti addotti dal Governo dinanzi al tribunale civile di Bari, ossia l'assenza di giurisdizione e la prescrizione del diritto ad un risarcimento, non concordano con l'argomento sollevato dinanzi alla Corte, secondo il quale il ricorso esperito è efficace e dunque deve essere intentato. Infine, i ricorsi presentati a livello interno non tendono a replicare il ricorso presentato a Strasburgo, poiché non riguardano il procedimento penale che si è concluso con la confisca dei beni, e dunque non sono volti a ottenere il risarcimento per le violazioni della Convenzione. I ricorsi interni si basano sulla responsabilità extracontrattuale delle amministrazioni che per anni hanno certificato la natura edificabile dei terreni controversi e hanno rilasciato autorizzazioni a costruire.

74. Per quanto riguarda il presunto carattere illegittimo del ricorso, le ricorrenti osservano che nella causa *Hadrabova* citata dal Governo, la parte ricorrente aveva già ottenuto sul piano nazionale un risarcimento per lo stesso motivo invocato dinanzi alla Corte e lo aveva celato. Orbene, nel caso di specie lo Stato italiano non ha corrisposto alcun risarcimento. Peraltro, le informazioni fornite in silenzio nella causa *Hadrabova* riguardavano l'esistenza di un procedimento avente lo stesso oggetto di quello pendente a Strasburgo, mentre nel caso di specie si tratta di due procedimenti diversi. Peraltro, le ricorrenti sostengono di non avere mai avuto l'intenzione di tenere la Corte all'oscuro dall'esistenza di tali procedimenti i quali, peraltro, venivano menzionati negli articoli di stampa che esse hanno inviato alla Corte. Semplicemente, poiché lo scopo dei procedimenti nazionali non è lo stesso del procedimento di fronte Strasburgo, esse non ritenevano opportuno inviare una lettera *ad hoc*.

75. Per quanto concerne la pretesa divulgazione di informazioni confidenziali, le ricorrenti negano di avere rivelato alla stampa nulla riguardo il fatto che il Governo avesse rifiutato la composizione amichevole, dal momento che il rifiuto non era stato notificato loro dalle autorità italiane. In ogni caso, esse osservano che non possono avere il controllo delle notizie che circolano nei quotidiani.

76. Infine, le ricorrenti intendono criticare il contenuto di alcuni aspetti delle osservazioni del Governo (si vedano paragrafi 97, 145 e 159 *infra*), che reputano offensivi. Esse ritengono importante rimarcare la loro buona fede, sia per quanto riguarda il procedimento a Strasburgo che a livello nazionale.

77. La Corte ricorda che, ai sensi dell'articolo 55 del suo regolamento, «se la Parte contraente convenuta intende sollevare un'eccezione di irricevibilità, deve farlo, per quanto la natura dell'eccezione e le circostanze lo permettano, nelle osservazioni scritte o orali sulla ricevibilità del ricorso (...)».

78. Nel caso di specie, la Corte ritiene che prima della decisione sulla ricevibilità del 30 agosto 2007, il Governo non poteva non sapere delle domande di risarcimento delle ricorrenti adeguatamente notificate nel 2006 nei confronti di enti pubblici tra cui il Ministero dei beni culturali. Pertanto, per quanto riguarda le eccezioni sulle procedure intraprese a livello nazionale per ottenere un risarcimento, i termini sono decaduti.

79. La Corte ricorda poi che essa può rigettare un ricorso che valuta irricevibile «in ogni stato del procedimento» (articolo 35 § 4 della Convenzione). Fatti nuovi che vengano portati a sua conoscenza possono condurla, anche al momento dell'esame sul merito, a ritornare sulla decisione con cui il ricorso è stato dichiarato ricevibile e a dichiararlo successivamente irricevibile, ai sensi dell'articolo 35 § 4 della Convenzione (v., per esempio, *Medeanu c. Romania* (dec.), n° 29958/96, dell'8 aprile 2003; *İlhan c.*

Turchia [GC], n° 22277/93, § 52, CEDU 2000-VII; *Azinas c. Cipro* [GC], n° 56679/00, §§ 37-43, CEDU 2004-III). Essa può anche cercare di stabilire, anche ad uno stadio avanzato del procedimento, se il ricorso si presti all'applicazione dell'articolo 37 della Convenzione. Per decidere che la controversia è stata risolta ai sensi dell'articolo 37 § 1 b) e che il mantenimento del ricorso da parte del ricorrente non è dunque più oggettivamente giustificato, la Corte deve valutare, da una parte, se i fatti per i quali il ricorrente si lamenta direttamente persistono o meno e, dall'altra, se le conseguenze che potrebbero conseguire ad un'eventuale violazione della Convenzione a causa dagli stessi fatti siano state anch'esse rimosse (*Pisano c. Italia* [GC] (radiazione), n° 36732/97, § 42, 24 ottobre 2002).

80. Nel caso di specie la Corte non riscontra la sussistenza di un «fatto nuovo» intervenuto dopo la ricevibilità che potrebbe indurla a ritornare sulla sua decisione sulla ricevibilità. Peraltro, essa osserva che la controversia non è stata risolta, e quindi non è opportuno estromettere il ricorso dal ruolo.

81. La Corte ricorda infine che un ricorso può essere rigettato in quanto illegittimo se è stato basato consapevolmente su fatti erronei (si veda, tra le altre, *Kérétchavili c. Georgia*, n° 5667/02, 2 maggio 2006; *Varbanov c. Bulgaria*, n° 31365/96, § 37, CEDU 2000-X; *Akdivar e altri c. Turchia*, 16 settembre 1996, §§ 53-54, *Raccolta delle sentenze e decisioni* 1996-IV; *Řehák c. Repubblica ceca* (dec.), n° 67208/01, 18 maggio 2004), al fine di indurre intenzionalmente la Corte in errore (*Assenov e altri c. Bulgaria*, decisione della Commissione, n° 24760/94, 27 giugno 1996; *Varbanov c. Bulgaria*, n° 31365/96, § 36, CEDU 2000-X).

82. La Corte, pur biasimando il fatto che le ricorrenti non l'abbiano formalmente informata delle azioni intraprese presso i tribunali interni, non ritiene provato che esse abbiano tentato di indurla in errore. Il ricorso non è dunque illegittimo.

83. Pertanto, le eccezioni del Governo devono essere rigettate.

II. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DELLA CONVENZIONE

84. Le ricorrenti denunciano l'illiceità della confisca che ha colpito i loro beni in quanto questa sanzione sarebbe stata comminata in un caso non previsto dalla legge. Esse ritengono che vi è stata una violazione dell'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 il diritto 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 commesso.

2. Il presente articolo non ostacolerà il giudizio e la condanna di una persona colpevole di un'azione o di un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.»

A. Sull'applicabilità dell'articolo 7 della Convenzione

85. La Corte ricorda che, nella sua decisione del 30 agosto 2007, ha ritenuto che la confisca controversa si trasponga in una pena e, pertanto, trova applicazione l'articolo 7 della Convenzione.

B. Sull'osservanza dell'articolo 7 della Convenzione

1. Argomenti delle ricorrenti

86. Le ricorrenti sostengono che il carattere illecito della lottizzazione non era «previsto dalla legge». I loro dubbi sull'accessibilità e la prevedibilità delle disposizioni applicabili sarebbero avvalorati dalla sentenza della Corte di Cassazione, con la quale è stato constatato che gli imputati riversavano in una situazione di «ignoranza inevitabile»; questi sono stati assolti per l'«errore scusabile» commesso nell'interpretazione del diritto applicabile, tenuto conto della legislazione regionale oscura, dell'ottenimento di autorizzazioni a costruire, delle garanzie ottenute da parte delle autorità locali circa la regolarità dei loro progetti e dell'inerzia delle autorità competenti in materia di salvaguardia paesaggistica fino al 1997. Sullo stabilire se, una volta concesse tutte le autorizzazioni a costruire, una lottizzazione potesse o meno essere definita illegittima, la giurisprudenza ha inoltre mostrato molte incertezze che sono state superate solo l'8 febbraio 2002 dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Ciò mostra dunque che fino al 2001 vi erano dubbi, e che l'aver definito come illegittima la lottizzazione delle ricorrenti prima della decisione delle Sezioni Unite costituisce un'interpretazione non letterale, estensiva, e dunque imprevedibile e incompatibile con l'articolo 7 della Convenzione.

87. Le ricorrenti sostengono poi che, in ogni caso, non vi fosse un' illegalità materiale nella fattispecie, poiché le lottizzazioni non si scontravano con limitazioni imposte sui loro terreni. Su questo punto esse richiamano la sentenza della Corte d'Appello di Bari, che non aveva rilevato alcuna illegalità materiale, ritenendo che non vi fossero divieti di costruire sui terreni in questione. Peraltro, poiché il Ministero dei beni culturali aveva emanato un decreto in data 30 giugno 1999 che sottoponeva i terreni in questione a dei vincoli, dimostrerebbe che, anteriormente, detti terreni non erano gravati da alcun vincolo. Infine, il piano «urbanistico territoriale tematico», adottato in data 15 dicembre 2000 con decisione del consiglio regionale della Regione Puglia n° 1748, confermerebbe che non vi era in vigore alcun divieto di costruire.

88. Per quanto riguarda la legalità della sanzione loro comminata, le ricorrenti sostengono che, per essere lecita, una pena deve essere prevedibile, ossia devono potersi ragionevolmente prevedere al momento della commissione del reato le conseguenze che ne derivano sul piano delle sanzioni, sia in merito al tipo di sanzione che all'entità della stessa. Peraltro, per essere compatibile con l'articolo 7 della Convenzione, una pena deve essere riconducibile ad un comportamento censurabile. Le ricorrenti ritengono che nessuna di tali condizioni sia stata soddisfatta.

89. Nel momento in cui sono state rilasciate le autorizzazioni a costruire all'epoca della costruzione degli edifici, era impossibile per le ricorrenti prevedere l'inflizione della confisca. Infatti, poiché la legge n° 47 del 1985 non prevede in maniera esplicita la

possibilità di confiscare i beni di terzi in caso di assoluzione degli imputati, la confisca inflitta nella fattispecie sarebbe «non prevista dalla legge». Per ingiungere la confisca, le giurisdizioni nazionali si sono basate su di un'interpretazione dell'articolo 19 della legge n° 47/1985 non letterale e ciò è arbitrario dal momento che si tratta di ambito penale, in cui è vietata l'interpretazione per analogia a detrimento del reo. Peraltro, una simile interpretazione è contraria all'articolo 240 del codice penale, che disciplina il regime generale delle confische.

90. Anche volendo supporre che l'interpretazione che ha condotto alla confisca dei beni di una persona assolta possa definirsi un'interpretazione letterale, resta comunque da dimostrare che il carattere illecito della lottizzazione era effettivamente previsto dalla legge. Su questo punto le ricorrenti ricordano che il carattere illegittimo della lottizzazione in questione non era per nulla evidente, essendo intervenuta una pronuncia di assoluzione motivata dal fatto che la legislazione era talmente complessa che l'ignoranza della legge era inevitabile e scusabile.

91. Le ricorrenti osservano inoltre che la sanzione non è riconducibile ad un comportamento censurabile, visto che la confisca è stata disposta nei confronti di esse, che sono dei «terzi» rispetto agli imputati, e tenuto conto soprattutto dell'assoluzione di questi ultimi e delle motivazioni della stessa. A questo proposito le ricorrenti invocano il principio sancito dalla Costituzione secondo cui la «responsabilità penale è personale», in virtù della quale è vietato rispondere penalmente del fatto commesso da altri. Questo principio costituisce solo un aspetto completo del divieto d'analogia *in malam partem* e dell'obbligo di elencare in maniera tassativa i casi ai quali si applica una sanzione penale (*principio di tassatività*).

92. Le ricorrenti ricordano infine che, fino al 1990, le giurisdizioni nazionali classificavano la confisca come sanzione penale. Per questo, essa poteva colpire unicamente i beni dell'imputato (Corte di Cassazione, Sezione 3, 16 novembre 1995, *Befana*; 24 febbraio 1999, *Iacoangeli*). È solo a partire dal 1990 che la giurisprudenza si è evoluta nel senso di considerare la confisca una sanzione amministrativa, che in quanto tale può essere inflitta indipendentemente dalla condanna penale e anche nei confronti di terzi. Secondo le ricorrenti, questo cambiamento radicale della giurisprudenza ha avuto luogo solo per permettere la confisca dei beni di terzi in caso di assoluzione degli imputati, come nel caso di specie.

93. Infine, le ricorrenti osservano che lo Stato sostiene dinanzi alla Corte una tesi diversa rispetto a quella sostenuta davanti i giudici nazionali dagli avvocati che hanno assunto la difesa della Regione Puglia e dell'Automobile Club Italiano, con la quale è stata contestata la legalità della confisca nei loro riguardi in quanto inflitta a soggetti estranei al procedimento penale.

94. In conclusione, la confisca della presente causa contrasta con il divieto della responsabilità penale per il fatto commesso da altri ed è pertanto arbitraria.

95. Peraltro, le ricorrenti richiamano la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale una confisca può riguardare i beni dei terzi estranei al reato solo «quando a questi ultimi si può attribuire un *quid* senza il quale il reato non sarebbe avvenuto o non sarebbe stato agevolato». Le ricorrenti invocano poi il principio secondo il quale una persona giuridica non può essere penalmente responsabile (*societas delinquere non potest*).

2. Argomenti del Governo

96. Il Governo sostiene che tanto il reato quanto la confisca erano «previsti dalla legge», ossia da disposizioni normative accessibili e prevedibili. Nel caso di specie non si pone alcun problema di retroattività né di interpretazione estensiva.

97. Vi era un' illegalità materiale, in quanto ai terreni in questione si applicavano le limitazioni *ex lege* previste, da una parte, dall'articolo 51 f) della legge regionale n° 56 del 1980 e, dall'altra, dalla legge n° 431 del 1985 in vigore dal 15 settembre 1985. Questi vincoli esistevano prima del decreto ministeriale del 30 giugno 1999 con cui alcune parti del territorio del Comune di Bari venivano dichiarate zone di grande interesse paesaggistico. Essi erano accessibili e prevedibili, in quanto pubblicati. Dovevano essere conosciuti dalle ricorrenti, che non sono equiparabili a un comune cittadino ma sono professionisti nel settore dell'edilizia, dai quali era dunque ragionevole aspettarsi una particolare diligenza (*Chorherr c. Austria*, 25 agosto 1993, § 25, serie A n° 266-B; *Open Door e Dublin Well Woman c. Irlanda*, 29 ottobre 1992, § 60, serie A n° 246-A). Il Governo ammette che l'amministrazione si è comportata come se fosse tutto regolare. Tuttavia, il comportamento di questa non sarebbe stato trasparente e consono alle norme di buona amministrazione.

98. Per quanto concerne la confisca, essa è prevista dall'articolo 19 della legge n° 47 del 1985. Questa disposizione era accessibile e prevedibile.

99. Quanto all'interpretazione di tale disposizione da parte delle giurisdizioni nazionali, secondo il Governo non si è trattato di un'interpretazione estensiva a detrimento delle ricorrenti. Nel caso di specie, l'interpretazione dei giudici è stata coerente con le dinamiche del reato e ragionevolmente prevedibile (su questo punto il Governo fa riferimento in particolare a *S.W. c. Regno Unito*, 22 novembre 1995, § 36, serie A n° 335-B; *Streletz, Kessler e Krenz c. Germania [GC]*, nn. 34044/96, 35532/97 e 44801/98, § 82, CEDU 2001-II). A tal riguardo, il Governo osserva che l'articolo 19 della legge n° 47 del 1985 non esige la condanna dell'autore del reato, ma solo il riscontro dell'illiceità della lottizzazione. Se il legislatore nazionale avesse voluto prevedere la confisca solo nel caso di condanna di un imputato, nel testo dell'articolo 19 della legge n° 47/1985 dopo la parola «decisione» vi sarebbe stata la parola «condanna». Il fatto che tale disposizione non precisi che la confisca può essere disposta solo in caso di condanna, il giudice penale può disporla nel caso di un'assoluzione in cui egli abbia comunque riscontrato l'illegalità materiale di una lottizzazione. Si tratta infatti di una sanzione reale e non personale. È dunque possibile ordinare una confisca anche nel caso di un'assoluzione come quella della presente causa, in cui è assente l'elemento morale. In conclusione, vi è stata una interpretazione letterale della legge, poiché nel caso di specie, dopo aver constatato l'elemento materiale del reato, ossia l'illegalità della lottizzazione, la confisca viene applicata legittimamente.

100. Il Governo osserva che la Convenzione non richiede che vi sia un collegamento necessario tra l'accusa in materia penale e le conseguenze sui diritti patrimoniali, in altre parole nulla impedisce di adottare dei provvedimenti di confisca anche se questi sono classificati come sanzioni penali disposte da un provvedimento che non ha portato all'imputazione del soggetto, che è estraneo al procedimento penale (che non è stato oggetto di imputazione nel corso del procedimento penale). Su questo punto, il Governo richiama tre sentenze della Corte (*AGOSI c. Regno Unito*, 24 ottobre 1986, serie A n° 108, *Air Canada c. Regno Unito*, 5 maggio 1995, serie A n° 316-A e *Bosphorus Hava*

Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda [GC], n° 45036/98, CEDU 2005-VI) e osserva che in queste cause le ricorrenti avevano subito la confisca dei loro beni anche se l'accusa penale non era stata formulata contro di loro e non avevano commesso alcun reato.

101. A parere del Governo la confisca potrebbe tradursi in una «misura di sicurezza patrimoniale» disciplinata dall'articolo 240, secondo comma, n. 2 del codice penale. Ai sensi di tale disposizione «il giudice ordina sempre la confisca delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non vi è stata condanna penale». Il Governo osserva che tutte le misure di sicurezza, così come le pene, vengono applicate nel rispetto del principio di legalità, e rinvia al secondo comma dell'articolo 199 del codice penale, il quale prevede che «nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza che non siano espressamente stabilite dalla legge e fuori dai casi dalla legge stessa preveduti». La possibilità di confiscare le costruzioni abusive è prevista dal secondo comma dell'articolo 240 del codice penale, quando tali costruzioni costituiscono delle «cose la cui fabbricazione costituisce reato». Essa è anche prevista dall'articolo 19 della legge n° 47 del 1985. La possibilità di confiscare i suoli che sono oggetto di una lottizzazione illecita è unicamente prevista dall'articolo 19 della legge n° 47 del 1985. In effetti, i suoli non sono «intrinsecamente pericolosi». Il fatto che la confisca sia stata ordinata nei confronti delle società ricorrenti, terze rispetto agli imputati, è motivato dalla natura «reale» della sanzione. Secondo il Governo non sorge contrasto con il principio di «responsabilità personale» ai sensi dell'articolo 27 della Costituzione, in quanto la confisca non ha uno scopo punitivo ma preventiva. Si tratta di rendere indisponibile per il possessore una cosa di cui si presume o si conosce la pericolosità, di evitare di immettere nel mercato delle costruzioni abusive e di impedire la commissione di ulteriori reati.

102. Neanche l'interpretazione dell'articolo 19 della legge n° 47 del 1985 era imprevedibile. A tal riguardo, il Governo richiama l'ampia giurisprudenza in materia e sostiene che la Corte di cassazione aveva già affermato nel 1987 (sentenza n° 614 del 13 marzo 1987, *Ginevoli*) che una costruzione autorizzata ma non conforme alle disposizioni in materia urbanistica poteva essere oggetto di sequestro. Peraltro, la sentenza Ligresti del 1991 della Corte di cassazione avrebbe affermato che tutte le autorizzazioni a costruire devono essere oggetto di un test di compatibilità e devono essere giudicati illeciti e inesistenti se si rivelano contrari alla legge. Il Governo osserva poi che se è vero che l'interpretazione dei giudici nazionali in materia penale deve essere ragionevolmente prevedibile, i mutamenti radicali degli orientamenti giurisprudenziali costituiscono una materia che è sottratta alla giurisdizione della Corte, la quale non può né pronunciarsi nel merito delle decisioni rese dai tribunali nazionali né vietare la possibilità di uno stravolgimento giurisprudenziale.

103. Peraltro, il Governo osserva che a partire dal 2001 (decreto legislativo n° 231/01), una società può subire una misura patrimoniale conseguente ad un atto commesso dal suo rappresentante legale.

104. In conclusione, il Governo chiede alla Corte di rigettare il ricorso in quanto «irricevibile e/o infondato.»

3. Valutazione della Corte

a) Richiamo dei principi pertinenti applicabili

105. La garanzia sancita dall'articolo 7, aspetto decisivo della supremazia del diritto, occupa un posto di rilievo nel sistema di protezione della Convenzione, come dimostra il fatto che l'articolo 15 non permette alcuna deroga allo stesso né in tempo di guerra né in caso di altre situazioni di pericolo pubblico. Come si evince dal suo oggetto e dal suo scopo, esso deve essere interpretato e applicato in modo da garantire una protezione effettiva contro le azioni penali, le condanne e le sanzioni arbitrarie (sentenze *S.W. e C.R. c. Regno Unito* del 22 novembre 1995, serie A nn. 335-B e 335-C, p. 41, § 34, e p. 68, § 32, rispettivamente).

106. L'articolo 7 § 1 sancisce in particolare il principio di legalità dei reati e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Se vieta principalmente di estendere il campo di applicazione dei reati esistenti a fatti che, in precedenza, non costituivano reato, esso impone altresì di non applicare la legge penale in maniera estensiva a sfavore dell'imputato, ad esempio per analogia (v., tra le altre, *Coëme e altri c. Belgio*, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, § 145, CEDU 2000-VII).

107. Conseguentemente la legge deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando la persona sottoposta a giudizio è in grado di comprendere, partendo dal testo della disposizione pertinente e - se necessario - con l'aiuto dell'interpretazione che ne daano i giudici, quali atti e omissioni implicano la sua responsabilità penale.

108. La nozione di «diritto» («*law*») utilizzata nell'articolo 7 corrisponde a quella di «legge» che è presente in altri articoli della Convenzione; essa comprende il diritto di origine tanto legislativa quanto giurisprudenziale e stabilisce delle condizioni qualitative, tra le quali quelle dell'accessibilità e della prevedibilità (*Cantoni c. Francia*, 15 novembre 1996, § 29, *Raccolta* 1996-V; *S.W. c. Regno Unito*, § 35, 22 novembre 1995; *Kokkinakis c. Grecia*, 25 maggio 1993, §§ 40-41, serie A n° 260-A). Per quanto chiaro il testo di una disposizione legale possa apparire, in qualsiasi sistema giuridico, ivi compreso il diritto penale, esiste immancabilmente un momento interpretativo dei giudici. Sarà sempre necessario chiarire i punti oscuri ed adattarsi all'evolversi della situazione. Peraltro, è fermamente riconosciuto nella tradizione giuridica degli Stati parte alla Convenzione che la giurisprudenza, in quanto fonte del diritto, contribuisce necessariamente all'evoluzione progressiva del diritto penale (*Kruslin c. Francia*, 24 aprile 1990, § 29, serie A n° 176-A). Non si può interpretare l'articolo 7 della Convenzione nel senso che esso vieti ai giudici di chiarire via via le norme in materia di responsabilità penale, a condizione che l'esito sia coerente con la fattispecie del reato e ragionevolmente prevedibile (*Streletz, Kessler e Krenz c. Germania* [GC], nn. 34044/96, 35532/97 e 44801/98, § 50, CEDU 2001-II).

109. La portata della nozione di prevedibilità dipende in gran parte dal contenuto del testo in questione, dall'ambito a cui esso si applica nonché dal numero e dalle peculiarità dei suoi destinatari. La prevedibilità di una legge non preclude che l'interessato ricorra ad opinioni tecniche per valutare, in modo ragionevole e tenuto conto delle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto. Questo vale in particolare per i professionisti, avvezzi a dover dar prova di grande prudenza nell'esercizio della loro attività professionale. Ci si può

pertanto attendere che essi valutino con particolare attenzione i rischi che tale atto comporti (*Pessino c. Francia*, n° 40403/02, § 33, 10 ottobre 2006).

110. La Corte ha dunque il compito di assicurarsi che, nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha portato al procedimento ed alla condanna, esistesse una norma che prevedesse la punibilità dello stesso, e inoltre che la pena comminata non abbia ecceduto i limiti fissati dalla norma (*Murphy c. Regno Unito*, ricorso n° 4681/70, decisione della Commissione del 3 e 4 ottobre 1972, Raccolta delle decisioni 43; *Coëme e altri*, sentenza già cit., § 145).

b) L'applicazione di questi principi nel caso di specie

111. Nelle loro consistenti osservazioni, le parti hanno scambiato argomentazioni concernenti la «prevedibilità» del carattere illegittimo della lottizzazione in questione, nonché la prevedibilità della confisca tenuto conto dell'evoluzione della giurisprudenza delle corti nazionali. La Corte non ritiene di dover provvedere ad un resoconto dettagliato delle decisioni citate nella presente sentenza, poiché non ha il compito di giudicare l'imprevedibilità del reato *in abstracto*. In effetti, essa si baserà sulle conclusioni della Corte di Cassazione che, nella presente causa, ha pronunciato un'assoluzione nei confronti dei rappresentanti delle società ricorrenti, accusati di lottizzazione illecita.

112. Secondo l'Alta giurisdizione nazionale, gli imputati hanno commesso un errore inevitabile e scusabile nell'interpretazione delle norme violate; la legge regionale applicabile, combinata con la legge nazionale, era «oscura e mal formulata»; la sua interferenza con la legge nazionale in materia aveva condotto ad una giurisprudenza discorde; i responsabili del Comune di Bari avevano autorizzato la lottizzazione e alle ricorrenti ne avevano assicurato la regolarità; a tutto questo si aggiungeva l'inerzia delle autorità incaricate della tutela ambientale. La presunzione di conoscenza della legge (articolo 5 del codice penale) non era più valida e, in ossequio alla sentenza n. 364 del 1988 della Corte Costituzionale (paragrafo 56 e) *supra*) e alla sentenza delle Sezioni Unite della stessa Corte di Cassazione n. 8154 del 18 luglio 1994, l'elemento morale del reato (articoli 42 e seguenti del codice penale) doveva escludersi poiché, prima ancora di poter valutare se sussistesse dolo o colpa dovuta a negligenza o imprudenza, bisognava escludere la «coscienza e volontà» di infrangere la legge penale. In questo contesto, sia di fatto che di diritto, l'errore degli imputati sulla legalità della lottizzazione era, secondo la Corte di Cassazione, inevitabile.

113. Non spetta alla Corte concludere diversamente, e ancora meno formulare delle ipotesi sui motivi che hanno condotto l'amministrazione comunale di Bari a gestire così una questione così importante e la Procura di Bari a non condurre un'inchiesta efficace al riguardo (paragrafo 37 *supra*).

114. Si deve dunque riconoscere che le condizioni di accessibilità e prevedibilità della legge, alla luce delle circostanze peculiari della presente causa, non sono soddisfatte. In altri termini, dal momento che la base giuridica del reato non rispettava i criteri di chiarezza, accessibilità e prevedibilità, era impossibile prevedere che sarebbe stata comminata una sanzione. Ciò vale tanto per le società ricorrenti, che hanno compiuto la lottizzazione illecita, che per i rappresentanti delle stesse, imputati nel processo penale.

115. Un ragionamento complementare merita di essere trattato. A livello interno definire la confisca controversa come «amministrativa» (si vedano paragrafi 65-66 *supra*) comporta che la sanzione in questione sia sottratta all'applicazione dei principi costituzionali che regolano la materia penale. L'articolo 27 comma 1 della Costituzione prevede che la «responsabilità penale è personale» e secondo l'interpretazione giurisprudenziale che ne viene, un elemento morale è sempre necessario. Peraltro l'articolo 27 comma 3 della Costituzione («Le pene [...] devono tendere alla rieducazione del condannato») difficilmente troverebbe applicazione nei confronti di una persona condannata senza che possa essere invocata la sua responsabilità penale.

116. Per quanto concerne la Convenzione, l'articolo 7 non si riferisce in modo espresso al legame morale esistente tra l'elemento materiale del reato e la persona che ne viene considerata autore. Tuttavia, la logica della pena e della punizione, così come la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «persona colpevole» (nella versione francese) devono intendersi alla luce di una interpretazione dell'articolo 7 che esige, per applicare la pena, un legame di natura subiettiva (coscienza e volontà) che permetta di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta materiale dell'autore del reato. In caso contrario, la pena non sarebbe giustificata. Sarebbe del resto incoerente, da un lato, esigere una base legale accessibile e prevedibile e, dall'altro, permettere che una persona venga ritenuta «colpevole» e quindi «punirla» quando non era in grado di conoscere la legge penale, a causa di un errore insuperabile che non può assolutamente imputarsi a colui o colei che né è vittima.

117. Alla luce dell'articolo 7, per i motivi sopra esposti, un quadro legislativo che non permetta ad un imputato di comprendere il significato e la portata della legge penale è lacunoso non solo per quanto riguarda aspetti generali come la «qualità» della «legge» ma anche per quanto riguarda le esigenze specifiche della legalità penale.

118. Per questi motivi, di conseguenza, la confisca in questione non può ritenersi come prevista dalla legge, ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. Essa si traduce quindi in una sanzione arbitraria. Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

III. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1.

119. Le ricorrenti accusano l'illegalità e la non proporzionalità della confisca che ha colpito i loro beni. Esse sostengono che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 che, ai fini che interessano in questa sede, dispone che:

«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 (...).»

A. Sull'applicabilità dell'articolo 1 del Protocollo n. 1

1. Tesi delle parti

120. Richiamando la giurisprudenza della Corte (*Giannetaki E. & S. Metaforiki Ltd e Giannetakis c. Grecia*, n° 29829/05, §§ 15-19, 6 dicembre 2007; *Mamidakis c. Grecia*, n° 35533/04, §§ 17 e 48, 11 gennaio 2007), le ricorrenti sostengono che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 può applicarsi alla presente causa e che la Corte possa esprimersi, alla luce di questa disposizione, sull'interferenza nel diritto al rispetto dei beni anche se si tratta di una pena (*Valico S.r.l. c. Italia* (dec.), n° 70074/01, CEDU 2006-...; *Phillips c. Regno Unito*, n° 41087/98, § 50, CEDU 2001-VII). In ogni caso, nulla impedisce alla Corte di esaminare un motivo di ricorso sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 anche quando tale motivo verte su una legge che disciplina diritti patrimoniali.

121. A parere delle ricorrenti, la situazione segnalata si tradurrebbe in una privazione di beni, che rientra nella seconda parte del primo comma, dal momento che la confisca è una pena comminata successivamente all'assoluzione degli imputati, per privare definitivamente le ricorrenti dei loro beni. Esse domandano alla Corte di giudicare la situazione denunciata come un'espropriazione di fatto. A tal riguardo, fanno notare che la presente causa si distingue dalle pronunce in cui la Corte ha concluso che la confisca derivava dalla regolamentazione dell'uso dei beni, poiché in questo caso non riguarda una pena inflitta a terzi estranei a un processo penale che si è concluso con la condanna dei colpevoli. Infatti, si tratta di una pena applicata a seguito dell'assoluzione degli imputati (v., *a contrario AGOSI c. Regno Unito*, 24 ottobre 1986, serie A n° 108; *C.M. c. Francia* (dec.), n° 28078/95, CEDU 2001-VII). Non si tratterebbe neanche di una misura cautelare di natura patrimoniale (*a contrario, Arcuri c. Italia* (dec.), n° 52024/99, CEDU 2001-VII), ma di una pena.

122. A parere del Governo, dato che la Corte ha definito la confisca una sanzione penale, è inutile speculare sull'applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Affermare che anche il principio del rispetto del diritto di proprietà debba rientrare nella possibilità di valutazione della Corte sarebbe come pretendere di esaminare la detenzione regolare sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, poiché, per esempio, la privazione della libertà impedisce al detenuto di guadagnarsi da vivere, in quanto ostacolato nel prosieguo dell'esercizio della sua professione. Tutto questo condurrebbe ad una speculazione circa la proporzionalità della risposta repressiva rispetto al reato commesso. D'altra parte, solo in materia di libertà di espressione la Convenzione si occupa di garantire un rapporto di proporzionalità tra reato e sanzione; per il resto, la misura della pena o la proporzionalità di quest'ultima rispetto al reato restano fuori dal campo di applicazione della Convenzione, in quanto si tratta di una delle principali materie che appartengono alla sovranità degli Stati contraenti.

123. Peraltro, il Governo osserva che si tratta di identici motivi di ricorso, e che ciò è dimostrato dal fatto che le ricorrenti sollevano sostanzialmente le stesse argomentazioni già proposte sotto il profilo dell'articolo 7 della Convenzione. Il Governo rinvia alle considerazioni già fatte in questo capitolo.

2. Valutazione della Corte

124. Non vi sono elementi nella giurisprudenza della Corte che inducano ad esaminare la presente causa unicamente dal punto di vista dell'articolo 7 della Convenzione. I due diritti in questione hanno oggetti diversi (cfr. *Valico S.r.l. c. Italia* (dec.), n. 70074/01, CEDU 2006-...). Peraltro, nulla impedisce in linea di principio di esaminare un motivo di ricorso sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 quando tale motivo si riferisce a ad una legge che disciplina i diritti patrimoniali (*J.A. Pye (Oxford) Ltd e J.A. Pye (Oxford) Land Ltd c. Regno Unito*, n. 44302/02, § 60). L'articolo 1 del Protocollo n. 1 tutela i «beni», nozione che può includere sia «beni attuali» che valori patrimoniali, ivi compresi dei crediti, nei confronti dei quali il ricorrente può pretendere di avere almeno una «speranza legittima» di ottenere il godimento effettivo di un diritto di proprietà. Invece, esso non garantisce un diritto all'acquisizione dei beni (*Kopecný c. Slovacchia* [GC], n. 44912/98, § 35, CEDU 2004-IX). Quando vi è una controversia che richieda di stabilire se un ricorrente abbia un interesse patrimoniale in base al quale egli può invocare l'applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1, la Corte è chiamata a definire la situazione giuridica dell'interessato (*Beyeler c. Italia*, già cit.).

125. Secondo l'opinione della Corte, la confisca dei terreni e degli edifici controversi di cui le ricorrenti erano proprietarie ha costituito una ingerenza nel godimento del loro diritto al rispetto dei beni. Non si può che concludere che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 è applicabile. Resta da stabilire se questa situazione rientra nelle previsioni della prima o della seconda norma di tale disposizione.

126. L'articolo 1 del Protocollo n. 1 contiene tre norme distinte: «la prima, che si esprime nella prima frase del primo comma e riveste un carattere generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, contenuta nella seconda frase dello stesso comma, riguarda la privazione della proprietà e la sottopone ad alcune condizioni; per quanto riguarda la terza, contenuta nel secondo comma, essa riconosce agli Stati il potere, tra l'altro, di regolamentare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale (...). Non si tratta per questo di norme prive di rapporto tra esse. La seconda e la terza riguardano degli esempi particolari di violazioni del diritto di proprietà; pertanto, esse devono essere interpretate alla luce del principio sancito dalla prima» (v., tra le altre, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 37, serie A n. 98, e *Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 55, CEDU 1999-II).

127. Le ricorrenti si sono chiaramente espresse sulla norma applicabile, chiedendo alla Corte di esaminare la causa sotto il profilo della «privazione dei beni».

128. La Corte osserva che la presente causa si distingue dalla causa *Agosi c. Regno Unito* (sentenza del 24 ottobre 1986, serie A n.108), in cui la confisca è stata disposta nei confronti di beni che costituivano l'oggetto del reato (*objectum sceleris*), a seguito della condanna degli imputati, perché nella fattispecie, invece, la confisca è stata disposta a seguito di una assoluzione. Per lo stesso motivo, la presente causa si distingue da *C.M. c. Francia* ([dec.], n. 28078/95, CEDU 2001-VII) o da *Air Canada c. Regno Unito* (sentenza del 5 maggio 1995, serie A n. 316-A), in cui la confisca, ordinata dopo la condanna degli imputati, aveva riguardato beni che costituivano *l'instrumentum sceleris* e che si trovavano in possesso di terzi. Per quanto concerne i proventi di un'attività criminale (*productum sceleris*), la Corte ricorda di aver esaminato una causa in cui la confisca aveva seguito la condanna del ricorrente (v. *Phillips c. Regno Unito*, n.

41087/98, §§ 9-18, CEDU 2001-VII) nonché alcune cause in cui la confisca era stata disposta indipendentemente dall'attivazione di un procedimento penale, poiché il patrimonio dei ricorrenti era di origine presumibilmente illecita (v. *Riela e altri c. Italia* (dec.), n. 52439/99, 4 settembre 2001; *Arcuri e altri c. Italia* (dec.), n. 52024/99, 5 luglio 2001; *Raimondo c. Italia*, 22 febbraio 1994, Serie A n. 281-A, § 29) o veniva utilizzato presumibilmente per attività illecite (*Butler c. Regno Unito* (dec.), n. 41661/98, 27 giugno 2002). Nella prima causa sopra citata, la Corte ha affermato che la confisca costituiva una pena ai sensi del secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (*Phillips*, sentenza già cit., § 51, e, *mutatis mutandis*, *Welch c. Regno Unito*, 9 febbraio 1995, serie A n. 307-A, § 35), mentre nelle altre cause ha stimato che si trattasse della regolamentazione dell'uso dei beni.

129. Nella causa di specie, la Corte valuta che non sia necessario stabilire se la confisca ricade nella prima o nella seconda categoria, poiché in ogni caso trova applicazione il secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (*Frizen c. Russia*, n. 58254/00, § 31, 24 marzo 2005).

B. Sull'osservanza dell'articolo 1 del Protocollo n. 1

130. Le ricorrenti sostengono che la confisca controversa sia sprovvista di una «base legale» ai sensi della Convenzione. A tal riguardo, rinviano agli argomenti esposti per la discussione sull'articolo 7 della Convenzione. Esse osservano poi che l'amministrazione ha tratto beneficio da una situazione illegale, mentre è necessario mantenere un certo grado di «sicurezza giuridica». Peraltro, esse indicano che non vi è alcun rimedio interno che possa far ottenere loro la restituzione dei beni confiscati, e pertanto la situazione è definitiva.

131. Nel caso in cui la Corte esaminasse il loro motivo sotto il profilo della proporzionalità, le ricorrenti osservano che il reato per il quale sono state perseguite e assolte era quello di «lottizzazione materiale», ossia sottintendeva l'attività di costruzione. La sanzione inflitta sarebbe sproporzionata per i seguenti motivi. In primo luogo, per la portata della sanzione: solo il 15% dei terreni confiscati era edificato. In secondo luogo, per l'innocenza delle ricorrenti, dato che si deve prendere in considerazione l'«atteggiamento del proprietario, e in particolare del grado di colpa o di prudenza dallo stesso dimostrato» (*Agosi*, già cit., §§ 54-55 e 58-60); *Air Canada*, già cit., §§ 44-46). Peraltro, le procedure applicabili nella fattispecie non permettevano in alcun modo di tenere conto del grado di colpa o di prudenza delle ricorrenti o, almeno, del rapporto tra la condotta delle stesse e il reato considerato. Infine, l'assenza totale di un risarcimento non può giustificarsi ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (*N.A. e altri c. Turchia*, n. 37451/97, CEDU 2005-X dell'11 ottobre 2005; *Papachelas c. Grecia* [GC], n. 31423/96, CEDU 1999-II). Le ricorrenti rimarcano per di più che le autorità nazionali non sono intervenute all'inizio dei lavori di costruzione, ma hanno aspettato a lungo, tale per cui la conseguenza che è derivata dalla confisca, ossia il danno subito, è molto importante.

132. Il Governo contesta le tesi delle ricorrenti e osserva che la confisca tendeva a garantire «il buono e ben ordinato assetto del territorio, ambito in cui gli Stati godono di un largo margine discrezionale».

133. Nessun onere esorbitante può essere riconosciuto ad una confisca che colpisce sia le costruzioni che i terreni, edificati o meno. Infatti, la lottizzazione illecita di un terreno presuppone una trasformazione urbanistica che riguarda la totalità del terreno e non solo la parte edificata. Non si tratta di un caso di semplice costruzione, ma di un progetto che implica anche delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (ai sensi della legge n. 847/1964 e della legge n. 865/1971). Se la confisca riguardasse soltanto la parte destinata a essere edificata, l'amministrazione sarebbe tenuta a rispettare il progetto stabilito dal privato, e l'ordine urbanistico violato non potrebbe essere ristabilito poiché l'amministrazione diventerebbe proprietaria solo di una parte del terreno mentre il privato resterebbe proprietario solo delle parti destinate all'urbanizzazione primaria e secondaria. Conseguentemente, la confisca era proporzionata.

134. Nonostante il fatto che lo stesso Comune che aveva rilasciato le autorizzazioni illegittime sia divenuto proprietario dei terreni non è assolutamente rilevante: il patrimonio è infatti quello della collettività degli abitanti la città, e non quello degli amministratori responsabili della procedura amministrativa denunciata. Del resto, le circostanze della causa evidenziano nella fattispecie «che la posizione dell'individuo di fronte al potere non è stata certo quella di un privato schiacciato da uno Stato leviathan ma, piuttosto, quella di un privato che ha concluso un accordo *contra legem* (un accordo *contra legem* non essendo, ontologicamente, nient'altro che l'incontro tra una domanda volta a ottenere qualcosa di vietato e una risposta positiva a tale domanda) con un determinato settore dello Stato, che ha operato a scapito della legge e degli interessi della collettività.(...)», come avrebbero riconosciuto le giurisdizioni nazionali.

135. In conclusione, il Governo chiede alla Corte di rigettare il ricorso in quanto irricevibile e/o infondato.

136. La Corte ricorda che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 esige, anzitutto e soprattutto, che un'ingerenza della pubblica autorità nel godimento del diritto al rispetto di beni sia legale: la seconda parte del primo comma di tale articolo permette una privazione della proprietà solo «nelle condizioni previste dalla legge»; il secondo comma riconosce agli Stati il diritto di regolamentare l'uso dei beni emanando delle «leggi». Peraltro, la preminenza del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, riguarda tutti gli articoli della Convenzione (*Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 58, CEDU 1999-II; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 50, *Raccolta* 1996-III). Ne consegue che la necessità di stabilire se sia stato mantenuto un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (*Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, § 69, serie A n. 52; *Ex-re di Grecia e altri c. Grecia* [GC], n. 25701/94, § 89, CEDU 2000-XII) può invocarsi solo quando è stato dimostrato che l'ingerenza in questione ha rispettato il principio della legalità e non era arbitraria.

137. La Corte ha appena constatato che il reato rispetto al quale la confisca è stata inflitta alle ricorrenti non aveva alcuna base legale ai sensi della Convenzione e che la sanzione inflitta alle stesse era arbitraria (paragrafi 114 e 118 *supra*). Questa conclusione porta ad affermare che l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni delle ricorrenti era arbitrario e che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

138. In linea di principio questa conclusione dispensa la Corte dall'esaminare se vi sia stata rottura del «giusto equilibrio» sopra evocato (paragrafo 136 *supra*; v., tra molte

altre, *Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, § 62, CEDU 2000-VI). Tuttavia, tenuto conto della gravità dei fatti denunciati nella presente causa, la Corte ritiene opportuno fare alcune considerazioni sull'equilibrio che deve regnare tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della tutela dei diritti fondamentali dell'individuo, tenendo presente che deve sussistere un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (*Air Canada* già cit., § 36).

139. La Corte osserva anzitutto che la buona fede e l'assenza di responsabilità delle ricorrenti non hanno potuto svolgere alcun ruolo (*a contrario*, *Agosi*, già cit., §§ 54-55 e 58-60; *Air Canada*, già cit., §§ 44-46) e che le procedure applicabili nella fattispecie non permettevano in alcun modo di tenere conto del grado di colpa o di imprudenza né, a dir poco, del rapporto tra la condotta delle ricorrenti e il reato controverso.

140. La Corte ritiene poi che la portata della confisca (85% di terreni non edificati), in assenza di un qualsiasi indennizzo, non si giustifica rispetto allo scopo annunciato, ossia mettere i lotti interessati in una situazione di conformità rispetto alle disposizioni urbanistiche. Sarebbe stato ampiamente sufficiente prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione.

141. Infine, la Corte osserva che il comune di Bari – responsabile di avere accordato dei permessi di costruire illegali – è l'ente che è divenuto proprietario dei beni confiscati, il che è paradossale.

142. Tenuto conto di questi elementi, vi è stata rottura del giusto equilibrio e violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 anche per questo motivo.

IV. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

143. 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.»

A. Danno materiale

144. Le ricorrenti hanno formulato le loro richieste basandosi su due perizie, realizzate nel 2007 dal Real Estate Advisory Group (REAG). La prima perizia ha stabilito il valore di mercato dei beni confiscati; la seconda perizia ha determinato i costi effettivamente sostenuti dalle ricorrenti fino alla confisca.

145. Le richieste delle ricorrenti si possono riassumere come segue:

SUD FONDI terreno di 59.761 metri quadrati	Valore 2007: 260.200.000 EUR
volume di costruzione 289.803,656 metri cubi	Valore 2007: 14.200.000 EUR
Costi sostenuti fino alla confisca	92.267.508, 49 EUR + indicizzazione + interessi

TOTALE RICHIESTO	274.400.000 EUR
IEMA un terreno di 2.717 metri quadrati, un secondo terreno di 1.407 metri quadrati	Valore 2007: 10.500.000 EUR
Volumi di costruzione rispettivi 13.585 / 13.559 metri cubi	Valore 2007: 2.800.000 EUR
Costi sostenuti fino alla confisca	3.597.370, 51 EUR + indicizzazione + interessi
TOTALE RICHIESTO	13.300.000 EUR + 305.920,28 EUR per costi previsti
MABAR un terreno di 13.077 metri quadrati, un secondo terreno di 6.556 metri quadrati	Valore 2007: 61.000.000 EUR
Volumi di costruzione 65.385/65.157,80 metri cubi	Valore 2007: 4.200.000 EUR
Costi sostenuti fino alla confisca	10.550.579,12 EUR
TOTALE RICHIESTO	65.200.000 EUR

146. Le ricorrenti chiedono l'esonero fiscale sugli importi che la Corte accorderà loro.

147. Per il Governo, è fondamentale tenere conto del fatto che le ricorrenti hanno chiesto più o meno lo stesso importo a titolo di risarcimento a livello nazionale, così come a titolo dell'equa soddisfazione. Questa situazione impedisce di accordare qualsiasi importo a titolo dell'equa soddisfazione, poiché ciò porterebbe ad un risultato irragionevole, ingiusto e incompatibile con lo spirito della Convenzione e si tradurrebbe in una fortuna ingiustificata per le ricorrenti. Il Governo fa notare che la domanda di risarcimento presentata dalle ricorrenti a livello nazionale è tuttora pendente. Se la Corte accordasse una somma alle ricorrenti, queste potrebbero essere risarcite due volte.

148. Il Governo osserva poi che i criteri di indennizzo proposti dalle ricorrenti sono assolutamente sproporzionati e non sono afferenti alla presente causa, mentre la Corte ha sempre ritenuto che lo Stato interessato è libero di scegliere i mezzi di cui si avvarrà per uniformarsi ad una sentenza che lo riguarda. Inoltre, le ricorrenti chiedono una riparazione, quando invece non hanno rispettato la teoria delle «mani pulite». Pur ammettendo che è possibile nella fattispecie intravedere una mancanza di trasparenza nell'attività dell'amministrazione, se vi è co-responsabilità delle ricorrenti o dei terzi implicati nella procedura amministrativa, ciò è oggetto di procedimenti nazionali in corso e dunque il problema dovrà essere risolto in tale ambito nazionale.

149. La Corte considera che, nelle circostanze della causa, la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non è matura per quanto riguarda il danno materiale, data la complessità della causa e l'eventualità che le parti trovino una forma di riparazione a livello nazionale. Pertanto, è opportuno riservare questa questione e fissare la procedura successiva tenendo conto di un eventuale accordo tra lo Stato convenuto e la ricorrente (articolo 75 § 1 del regolamento).

B. Danno morale

150. Le ricorrenti chiedono una somma a titolo del danno morale che avrebbero subito per il comportamento dello Stato. La società SUD FONDI chiede il versamento di 25.000.000 EUR, mentre le società IEMA e MABAR chiedono rispettivamente 4.000.000 EUR e 6.000.000 EUR.

151. Il Governo si oppone a che vengano accordate somme a questo titolo e riprende essenzialmente gli argomenti proposti per quanto riguarda il danno materiale.

152. La Corte ricorda che non si deve scartare in linea generale la possibilità di accordare una riparazione per il danno morale che le persone giuridiche sostengono di aver subito; ciò dipende dalle circostanze di ciascun singolo caso (*Comingersoll c. Portogallo* [GC], n. 35382/97, CEDU 2000-IV, §§ 32-35). La Corte non può dunque escludere, alla luce della propria giurisprudenza, che vi possa essere, per una società commerciale, un danno diverso da quello materiale che richieda una riparazione pecuniaria.

153. Nella presente causa, la mancanza di un quadro giuridico prevedibile per la confisca e il persistere di questa situazione devono aver cagionato, alle ricorrenti così come agli amministratori e ai soci delle stesse, dei disagi notevoli, quantomeno nella conduzione degli affari correnti delle società. Al riguardo, si può dunque ritenere che le società ricorrenti hanno subito una situazione che giustifica che venga accordato un indennizzo.

154. Deliberando equamente, come esige l'articolo 41, la Corte accorda a ciascuna ricorrente la somma di 10.000 EUR, ossia una somma totale di 30.000 EUR.

C. Spese e costi

155. Con i documenti giustificativi a sostegno, le ricorrenti chiedono il rimborso delle spese sostenute nell'ambito del procedimento nazionale, che ammontano rispettivamente a 202.805,38 EUR per la società MABAR, 160.248, 34 EUR per la società IEMA e 221.130,94 EUR per la società SUD FONDI.

156. Esse chiedono anche il rimborso delle spese sostenute dinanzi alla Corte, che ammontano a 129.024 EUR per la società MABAR, a 55.296 EUR per la società IEMA e 197.202,48 EUR per la società SUD FONDI, inclusi i contributi sociali del 2%. Le ricorrenti chiedono inoltre il rimborso delle spese di perizia per l'importo di 12.500 EUR per MABAR, 6.500 EUR per IEMA e 26.500 EUR per SUD FONDI.

157. Secondo il Governo, a prescindere dall'infondatezza del *petitum* richiesto, le spese reclamate sono eccessive.

158. La Corte ricorda che l'attribuzione di somme per le spese a titolo dell'articolo 41 presuppone che siano dimostrate la realtà, la necessità e la ragionevolezza dell'importo delle stesse (*Iatridis c. Grecia* (equa soddisfazione) già cit., § 54). Inoltre, le spese di giustizia possono essere percepite solo nella misura in cui si riferiscono alla violazione constatata (*Van de Hurk c. Olanda*, sentenza del 19 aprile 1994, serie A n. 288, § 66).

159. La Corte ritiene che il procedimento penale nazionale riguardasse la responsabilità penale personale degli amministratori delle società ricorrenti. Tali spese non possono pertanto essere rimborsate. Quanto alle spese relative al procedimento

dinanzi alla Corte, non sembrano esservi dubbi sulla necessità delle stesse né sul fatto che siano state effettivamente sostenute a questo titolo. Tuttavia, essa considera troppo elevati gli onorari totali rivendicati. Pertanto ritiene opportuno rimborsarli solo in parte.

160. Tenuto conto delle circostanze della causa, e deliberando equamente come esige l'articolo 41 della Convenzione, la Corte ritiene ragionevole accordare 30.000 EUR alla società SUD FONDI, 30.000 EUR alla società MABAR e 30.000 EUR alla società IEMA, per un totale di 90.000 EUR, per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

D. Interessi moratori

161. La Corte ritiene opportuno basare il tasso degli interessi moratori sul tasso di interesse delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea maggiorato di tre punti percentuali.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1;
3. *Dichiara*
 - a) che lo Stato convenuto deve versare alle ricorrenti, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui la presente sentenza diventerà definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, rispettivamente le somme seguenti:
 - (i) alla ricorrente SUD FONDI
 - 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale e
 - 30.000 EUR (trentamila euro), più l'importo eventualmente dovuto dalla ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - (ii) alla ricorrente IEMA:
 - 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale e
 - 30.000 EUR (trentamila euro), più l'importo eventualmente dovuto dalla ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - (iii) alla ricorrente MABAR:
 - 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno morale e
 - 30.000 EUR (trentamila euro), più l'importo eventualmente dovuto dalla ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - b) che a decorrere dallo scadere di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante tale periodo, aumentato di tre punti percentuali;

4. *Dichiara* che la questione dell'articolo 41 della Convenzione non è matura per quanto riguarda il danno materiale; di conseguenza,
 - a) si riserva tale questione;
 - b) invita il Governo e le ricorrenti a informarla, entro sei mesi, di qualsiasi accordo al quale eventualmente giungano;
 - c) si riserva la procedura e delega al presidente l'incarico di fissarla, se necessario;
5. *Rigetta* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

Fatto in francese, e poi comunicato per iscritto il 20 gennaio 2009, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Sally Dollé
Cancelliere

Françoise Tulkens
Presidente