

CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

SECONDA SEZIONE

DECISIONE

SULLA RICEVIBILITA'

del ricorso n° 75909/01
presentato da SUD FONDI srl e altri
contro l'Italia

La Corte europea dei diritti dell'uomo (seconda sezione), riunitasi il 30 agosto 2007 in una camera composta da:

F. TULKENS, *presidente*,
A.B. BAKA,
I. CABRAL BARRETO,
R. TÜRMEN,
V. ZAGREBELSKY,
A. MULARONI,
D. POPOVIĆ, *giudici*,

et da S. DOLLÉ, *cancelliere di sezione*,

Visto il ricorso sopra menzionato presentato il 25 settembre 2001,

Vista la decisione parziale per il 23 settembre 2004,

Viste le osservazioni presentate dal governo convenuto e quelle presentate in risposta dai ricorrenti,

Dopo aver deliberato, emette la seguente decisione:

FATTO

Le ricorrenti, Sud Fondi srl, MABAR srl e IEMA srl, tre società con sede a Bari, sono proprietarie delle costruzioni e degli edifici oggetto del ricorso.

Queste sono rappresentate dinanzi alla Corte da A. Giardina, Francesca Pietrangeli e Pasquale Medina, avvocati del foro di Roma.

Il governo italiano (« il Governo ») è rappresentato dal suo agente, M. I.M. Braguglia, e dal suo agente aggiunto, M. N. Lettieri.

A. Le circostanze del caso di specie

I fatti oggetto della causa, così come sono stati esposti dalle parti, possono essere così sintetizzati.

1. L'adozione delle convenzioni di lottizzazione.

La società Sud Fondi srl (*infra* « la prima ricorrente ») era proprietaria di un terreno situato a Bari, sulla costa di Punta Perotti, classificata come edificabile dal piano regolatore generale, e destinata ad essere utilizzata nel settore terziario secondo le disposizioni tecniche della piano regolatore generale.

Con sentenza n° 1042 dell'11 maggio 1992, il consiglio comunale di Bari ha approvato il piano di lottizzazione presentato da questa società relativamente ad una parte del proprio terreno, con superficie globale di 58 410 metri quadrati. Tale progetto – che era stato precedentemente adottato il 20 marzo 1990 - prevedeva la costruzione di un complesso multifunzionale, comprendente abitazioni, uffici e negozi.

Il 3 novembre 1993, la prima ricorrente ed il sindaco di Bari hanno stipulato una convenzione di lottizzazione avente per oggetto la costruzione di un complesso di 199.327 metri cubi; in contropartita la ricorrente avrebbe ceduto al comune 36.571 metri quadrati di tale terreno.

Il 19 ottobre 1995, l'amministratore comunale di Bari ha concesso la licenza di costruire.

Il 14 febbraio 1996, la prima ricorrente ha iniziato i lavori di costruzione, che sono stati in gran parte terminati prima del 17 marzo 1997.

Con una decisione n° 1034 del 11 maggio 1992, il consiglio comunale di Bari ha approvato un piano di lottizzazione (che era stato precedentemente adottato il 20 marzo 1990), relativo alla costruzione di un complesso multifunzionale da realizzare sopra un terreno di 41.885 metri quadrati, classificato come edificabile dal piano regolatore generale e vicino a quello di proprietà della società Sud Fondi srl.

Le società MABAR srl e IMCAR srl sono proprietarie, rispettivamente, di 13.095 metri quadrati e di 2 726 metri quadrati di questo terreno.

Il primo dicembre 1993, la società MABAR srl (*infra* « la seconda ricorrente ») ha concluso con l'amministrazione comunale di Bari una convenzione di lottizzazione che prevedeva la costruzione di abitazioni e di uffici per 45.610 metri cubi; in cambio, essa avrebbe ceduto al comune 6 539 metri quadrati di terreno.

Il 3 ottobre 1995, il comune di Bari ha concesso la licenza di edificare.

La seconda ricorrente ha iniziato i lavori di costruzione; secondo quanto risulta dal fascicolo, il 17 marzo 1997 erano state edificate solo le fondamenta degli edifici.

Il 21 giugno 1993 la società IMCAR srl ha concluso con l'amministrazione comunale di Bari una convenzione di lottizzazione che prevedeva la costruzione di un complesso di 9150 metri cubi, nonché la cessione al comune di 1000 per 119 metri quadrati di terreno.

Il 28 marzo 1994 la società IMCAR srl ha venduto il terreno alla società IEMA srl.

Il 14 luglio 1995, il comune di Bari ha concesso alla società IEMA srl (*infra* « la terza ricorrente ») la licenza per costruire delle abitazioni, degli uffici ed un hotel.

La terza ricorrente ha iniziato i lavori di costruzione. Secondo quanto si vince dal fascicolo, il 17 marzo 1997 una parte del complesso era stata terminata.

Nel frattempo, il 10 febbraio 1997, la Sovrintendenza per i beni culturali e ambientali ha richiamato il comune di Bari a causa del fatto che le zone costiere sottoposte a vincoli paesaggistici, così come risultavano dai documenti annessi al piano urbano di attuazione, non coincidevano con le zone evidenziate in rosso sulla planimetria che era stata trasmessa nel 1984.

Risulta dal fascicolo che, al momento dell'approvazione di progetti di lottizzazione di cui si discute, non era in vigore alcun progetto di attuazione del piano generale del 9 settembre 1991. Precedentemente, la città di Bari aveva elaborato un altro piano urbano di attuazione, in vigore dal 29 dicembre 1980 al 29 dicembre 1985.

2. *La procedura penale*

In seguito alla pubblicazione di un articolo di giornale relativo ai lavori di costruzione effettuati in prossimità del mare a « Punta Perotti », il 27 aprile 1996, il procuratore della Repubblica di Bari ha avviato un'inchiesta penale.

Il 17 marzo 1997, il procuratore della Repubblica ha ordinato il sequestro conservativo dell'insieme delle costruzioni oggetto di litigio. Inoltre, ha inserito nelle registro degli indagati i nomi di Michele Matarrese Senior, Domenico Andidero e Antonio Quiselli, in quanto rappresentanti rispettivamente delle società Sud Fondi srl, MABAR srl e IEMA srl, nonché i nomi di altre tre persone, in qualità di direttori e responsabili dei lavori di costruzione. Il procuratore della Repubblica ha ritenuto la località « Punta Perotti » un sito naturale protetto, per cui la costruzione del complesso doveva essere considerata illegale.

I ricorrenti hanno proposto opposizione nei confronti della misura di sequestro conservativo dinanzi alla Corte di cassazione.

Con una decisione del 17 novembre 1997 la Corte di cassazione ha annullato la misura di ordinato la restituzione dell'insieme delle costruzioni

ai proprietari, sulla base della considerazione secondo cui all'interno del piano di urbanistica non figurava alcun divieto di costruzione su tale sito.

Con una sentenza delle 10 febbraio 1999, il tribunale di Bari ha riconosciuto l'illegalità degli edifici costruiti a « Punta Perotti » poiché non conformi alla legge n° 431 del 1985 (« legge Galasso »), che vietava di concedere licenze di costruzione relative a dei siti di interesse naturale, tra i quali figurano le zone costiere. Tuttavia, poiché nel caso di specie l'amministrazione comunale aveva concesso il permesso di costruire, e vista la difficoltà di conciliare la legge n° 431 del 1985 con la legislazione regionale, che presentava non poche lacune, il tribunale ha ritenuto che agli accusati non potesse essere rimproverato alcunché. Pertanto, il tribunale ha prosciolto gli accusati da qualsiasi accusa, perché il fatto non costituisce reato. Nella stessa sentenza, considerando i piani di lottizzazione materialmente contrari alla legge n° 47 del 1985 e quindi illeciti, il tribunale di Bari ha ordinato la confisca dell'insieme dei terreni lottizzati a « Punta Perotti », nonché degli immobili ivi costruiti, e la loro acquisizione al patrimonio del comune di Bari, ai sensi dell'articolo 19 della medesima legge.

Con una sentenza del 30 giugno 1999, il Ministro dei beni culturali ha sancito un divieto di edificare nella zona costiera vicino alla città di Bari, compresa « Punta Perotti », in quanto trattasi di un sito ad alto interesse naturale. Tale misura è stata annullata dal tribunale amministrativo regionale l'anno successivo.

Il procuratore della Repubblica è ricorso in appello contro tale decisione del tribunale di Bari chiedendo la condanna degli accusati.

Con una sentenza del 5 giugno 2000, la corte d'appello ha riformato la decisione del giudice di primo grado. Questa ha ritenuto legale il rilascio della licenza di costruire, dal momento che mancava qualsiasi divieto di costruire nella zona di « Punta Perotti », e data, altresì, la mancanza di una apparente illiceità nell'ambito della procedura di adozione e approvazione delle convenzioni di lottizzazione.

Pertanto, la Corte d'appello ha rilasciato gli accusati perché il fatto non sussiste ed ha revocato la misura di confisca dell'insieme delle costruzioni e dei terreni.

Il 27 ottobre 2000, il procuratore della Repubblica ha adito la Corte di cassazione.

Con una sentenza del 29 gennaio 2001, depositata presso la cancelleria il 26 marzo 2001, la Corte di cassazione ha cassato senza rinvio la decisione della Corte di appello. Essa ha ritenuto la illiceità materiale dei piani di lottizzazione, per il fatto che i terreni erano coperti da un divieto assoluto di costruire e da un vincolo paesaggistico, entrambi imposti dalla legge. A tale riguardo, la Corte ha evidenziato che al momento dell'adozione dei piani di lottizzazione (il 20 marzo 1990), la legge regionale n° 30 del 1990 in materia di protezione del paesaggio, non era ancora entrata in vigore.

Pertanto, le disposizioni applicabili al caso di specie erano quelle previste dalla legge regionale n° 56 del 1980 (in materia di urbanistica) e dalla legge nazionale n° 431 del 1985 (in materia di protezione paesaggistica).

Ora, la legge n° 56 del 1980 poneva un divieto di costruire ai sensi dell'articolo 51 F), a cui le circostanze del caso di specie non consentivano di derogare. Infatti, i piani di lottizzazione riguardavano dei terreni non situati all'interno della agglomerazione urbana. Inoltre, al momento dell'adozione delle convenzioni di lottizzazione, i terreni interessati erano inseriti nell'ambito di un piano urbano di attuazione del piano generale di urbanistica, che era posteriore all'entrata in vigore della legge n° 56 del 1980.

Infine, la Corte di cassazione ha evidenziato che nel marzo 1992, cioè al momento della approvazione dei piani di lottizzazione, non era in vigore alcun piano urbano di attuazione. A tale riguardo la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in materia, secondo la quale è necessario che sia in vigore un piano urbano di attuazione al momento dell'approvazione dei progetti di lottizzazione (Corte di cassazione, terza sezione 21.197, *Volpe*; 9.6.97, *Varvara*; 24.3.98, *Lucifero*). Ciò poiché – sempre secondo la giurisprudenza – una volta scaduto il piano urbano di attuazione, il divieto di costruire, a cui il piano aveva messo fine, ritorna ad essere efficace. Pertanto, occorre conservare il divieto di costruire sui terreni interessati, al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione.

La Corte di cassazione ha inoltre considerato l'esistenza di un vincolo paesaggistico ai sensi dell'articolo 1 della legge n° 431 del 1985. Nel caso di specie, mancava il parere di conformità rispetto alla protezione del paesaggio da parte delle autorità competenti (non si era cioè avuto il *nulla osta* da parte delle autorità nazionali attestante la conformità rispetto alla protezione del paesaggio - ai sensi dell'articolo 28 della legge n° 1150/1942 - né il parere preventivo delle autorità regionali secondo gli articoli 21 e 27 della legge n° 1150/1942, né il parere del comitato regionale per l'urbanistica previsto dagli articoli 21 e 27 della legge regionale n° 56/1980).

Infine, la Corte di cassazione ha ritenuto che i piani di lottizzazione riguardavano unicamente 41.885 metri quadrati, mentre secondo le disposizioni tecniche del piano generale di urbanistica della città di Bari la superficie minima era fissata a 50.000 metri quadrati.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte di cassazione ha ritenuto la illiceità dei piani di lottizzazione e delle licenze di edificazione concesse. Essa ha prosciolto gli accusati per il fatto a questi non poteva essere rimproverata alcuna colpa né intenzione di commettere fatti illeciti, dal momento che essi avevano commesso un « errore inevitabile e scusabile » nell'interpretazione delle disposizioni regionali « oscure e mal formulate » che interferivano con la legge nazionale. La Corte di cassazione ha inoltre preso in considerazione il comportamento delle autorità amministrative, ed in particolare il fatto che, nel momento in cui hanno ottenuto le licenze per

edificare, i ricorrenti erano stati assicurati dal direttore dell'ufficio comunale competente ; che i divieti volti a garantire la protezione dei siti con cui contrastava il piano di costruzione non sfiguravano all'interno del piano di urbanistica; che l'amministrazione nazionale competente non era intervenuta.

Nella stessa sentenza, la Corte di cassazione ha ordinato la confisca dell'insieme delle costruzioni e dei terreni, poiché, conformemente alla sua giurisprudenza, l'applicazione dell'articolo 9 della legge n° 47 del 1985 era obbligatoria in caso di lottizzazione illecita, seppure in assenza di una condanna penale dei costruttori.

3. Gli sviluppi successivi alla conclusione del procedimento

Il 23 aprile 2001, l'amministrazione comunale ha comunicato alle società Sud Fondi srl, MABAR srl e IEMA srl che, in seguito alla sentenza della Corte di cassazione del 29 gennaio 2001, la proprietà dei terreni appartenenti a tale società situati a « Punta Perotti » erano stati trasferiti al comune.

Il 27 giugno 2001, l'amministrazione comunale di Bari ha effettuato l'occupazione materiale dei terreni e degli immobili ricostruiti.

Come si evince dal fascicolo, gli immobili nel frattempo costruiti o ancora in fase di costruzione si estendevano su una superficie di 7000 metri quadrati, e gli altri terreni confiscati si estendevano su una superficie di 50.000 metri quadrati. I beni confiscati appartenevano alle società Sud Fondi, Mabar e Iema, ricorrenti nel caso di specie.

Le ricorrenti hanno fatto sapere che nel nell'aprile 2006 i tre immobili costruiti erano stati demoliti.

B. Il diritto e la pratica interna pertinenti

1. Le disposizioni che consentono di apprezzare il carattere abusivo della lottizzazione

La legge n° 1497 del 1939

La protezione di luoghi che possono considerati delle bellezze naturali è regolamentata dalla legge n° 1497 del 29 giugno 1939, che prevede il diritto dello Stato di imporre un « vincolo paesaggistico » sui siti da proteggere.

Il Decreto del Presidente della Repubblica n° 616 del 1977

Con il DPR n° 616 del 1977, lo Stato ha delegato alle regioni le funzioni amministrative in materia di protezione delle bellezze naturali.

La legge n° 431 dell' 8 agosto 1985 (Disposizioni urgenti in materia di siti che presentano un notevole interesse per l'ambiente).

L'articolo 1 di tale legge sottopone a dei « vincoli volti a proteggere il paesaggio e l'ambiente ai sensi della legge n° 1497 del 1939 (*vincolo paesaggistico ed ambientale*), tra le altre, anche le zone costiere situate a meno di 300 metri dalla linea in cui si infrangono le onde, anche per i terreni a strapiombo sul mare. »

Ne deriva l'obbligo di richiedere alle autorità competenti una parere di conformità rispetto alla protezione del paesaggio di tutti i piani di modifica di tali luoghi.

« Tali limitazioni non si applicano ai terreni inseriti nelle « zone urbane A e B ». Per i terreni inseriti nelle altre zone, queste limitazioni non si applicano a quelli che sono inseriti nel piano urbano di attuazione. »

Con questa legge, il legislatore ha sottoposto il territorio ad una protezione generalizzata. Colui il quale non rispetta i divieti posti dall'articolo 1, è punito ai sensi dell'articolo 20 della legge n° 47 del 1985 (sanzioni previste in materia di urbanistica, si vedrà *infra*).

La legge n° 10 del 27 gennaio 1977 (Disposizioni in materia di edificabilità dei terreni)

La legge n° 10 del 27 gennaio 1977 prevede, all'articolo 13, che i piani generali di urbanistica possano essere realizzati a condizione che esista un piano o un programma di attuazione. Tale programma di attuazione deve delimitare le zone nelle quali le disposizioni dei piani generali di urbanistica devono essere attuate.

Spetta alle regioni decidere il contenuto e il procedimento da seguire per poter ottenere un programma di attuazione e stabilire la lista delle città interessate dall'obbligo di adottare un programma di attuazione.

Quando una città è obbligata ad adottare un piano di attuazione, le licenze di edificare possono essere concesse dal comune solamente quando le licenze stesse non interessano una zona compresa nel programma di attuazione (con le eccezioni previste dalla legge) e quando il progetto è conforme al piano generale di urbanistica.

Ai sensi dell'articolo 9, le città esonerate dall'obbligo di adottare un programma di attuazione possono concedere delle licenze di costruire.

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

La legge regionale n° 56 del 31 maggio 1980, all'articolo 51 comma 51 alinea f), dispone che :

« ... fino alla entrata in vigore dei piani di urbanistica territoriali...

F) è vietato costruire a meno di 300 metri dal limite del demanio marittimo ¹ o del punto maggiormente a strapiombo sul mare...

Nel caso di in uno strumento urbanistico già in vigore o adottato al momento della entrata in vigore di tale legge, è possibile costruire solamente nelle zone A, B e C all'interno dei centri abitati e degli impianti turistici. Inoltre, è possibile costruire delle opere pubbliche e portare a termine degli impianti industriali e artigianali che erano in corso di costruzione al momento della entrata in vigore della legge. »

L'articolo 18 della legge n° 47 del 1985

La legge n° 47 del 27 febbraio 1985 (Disposizioni in materia di controllo dell'attività urbana e di costruzione, in situazioni di recupero e regolarizzazione delle opere) definita di « lottizzazione abusiva », all'articolo 18 stabilisce :

« Si ha lottizzazione abusiva di un terreno in vista di una costruzione,

a) e nel caso di inizio di opere che implicano una trasformazione urbana non conforme agli strumenti urbanistici, già in vigore o adottati, o comunque non conformi alla legge dello Stato o delle regioni o comunque in assenza della necessaria autorizzazione ; (...) »

Tale disposizione è stata interpretata in un primo momento nel senso di escludere la natura abusiva di una lottizzazione ogniqualvolta le autorità competenti hanno concesso le necessarie licenze (Corte di cassazione, terza sezione, sentenza n° 6094/1991, *Ligresti* ; 18 ottobre 1988, *Brulotti*).

Questa è stata successivamente interpretata nel senso che deve essere considerata abusiva, anche se autorizzata dalle autorità competenti, una lottizzazione non conforme alle disposizioni urbanistiche in vigore (si veda la sentenza della Corte di cassazione, terza sezione, 16 novembre 1995, *Pellicani*, e 13 marzo 1987, *Ginevoli* ; riconfermata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, sentenza n° 5115 de 2002, *Spiga*).

2. La confisca

Principi generali di diritto penale

a) L'articolo 27 della Costituzione italiana stabilisce che « *la responsabilità penale è personale* ». La Corte costituzionale ha affermato a più riprese che non può sussistere una responsabilità oggettiva in materia penale (si veda, tra le altre, la sentenza della Corte costituzionale n° 1 del 10 gennaio 1997, e *infra*, « altre in caso di confisca »).

b) L'articolo 25 della Costituzione stabilisce, al secondo comma, che « nessuno può essere punito se non in forza di una legge entrata in vigore prima del fatto commesso ».

¹ Il demanio marittimo è definito dall'articolo 28 del codice della navigazione. Esso comprende in particolare le spiagge e il « lido », cioè (secondo la giurisprudenza) la zona costiera che è sommersa dal mare in caso di « mareggiata », fatta eccezione per le tempeste.

c) L'articolo 1 del codice penale stabilisce che « nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, nè con pene che non siano da esse stabilite ».

d) L'articolo 42, primo comma del codice penale stabilisce che « nessuno può essere punito per un'azione od omissione preveduta dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà ».

La confisca prevista dal codice penale

Ai sensi dell'articolo 240 del codice penale :

« primo 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

secondo comma : è sempre ordinata la confisca :

1. Delle cose che costituiscono il prezzo che il reato ;

2. Delle cose, la fabbricazione, lusso, il corpo, la detenzione e l'alienazione delle quali costituisce reato, anche se non è stata pronunciata condanna.

terzo comma : le disposizioni della prima parte e del numero uno del capoverso precedente non si applicano se la cosa appartiene a persona estranea al reato

quarto comma : la disposizione del 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. »

In quanto misura di sicurezza, la confisca rientra nell'ambito dell'articolo 199 del codice penale ai sensi del quale «nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza che non siano espressamente stabilite dalla legge e fuori di casi dalla legge stessa preveduti ».

Altri casi di confisca / La giurisprudenza della Corte costituzionale

In materia di dogane e di contrabbando, le disposizioni applicabili prevedono la possibilità di confisca e i beni materialmente illeciti, anche se questi ultimi sono detenuti da terzi. Con la decisione n° 229 del 1974, la Corte costituzionale ha dichiarato le disposizioni pertinenti incompatibili con della Costituzione (in particolare l'articolo 27), sulla base del seguente ragionamento :

« possono esservi alcune cose materialmente illecite, il cui carattere illecito non dipende dalla relazione con la persona che le possiede. Queste cose devono essere confiscate presso qualsiasi persona le detenga non importa a quale titolo (...).

Per evitare che la confisca obbligatoria delle cose appartenenti a terzi - che sono estranei al contrabbando - non si traduca in una responsabilità oggettiva al loro carico - vale a dire una responsabilità per il semplice fatto che essi stessi sono proprietari delle cose di cui si tratta - e per evitare che questi subiscano le conseguenze patrimoniali di atti illeciti commessi da altri, è necessario che si possa contestare a questi terzi un *quid* senza il quale il reato (...) non avrebbe avuto luogo o non sarebbe facilitato. In pratica, è necessario poter contestare a questi terzi una carenza di vigilanza. »

La Corte costituzionale ha ripenso tale 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 del caso di specie (articolo 19 della legge n° 47 del 28 febbraio 1985)

L'articolo 19 della legge n° 47 del 28 febbraio 1985 prevede la confisca delle opere abusive e dei terreni lottizzati in modo abusivo, ogni qualvolta le giurisdizioni penali abbiano riconosciuto come abusive tali lottizzazioni, con una sentenza definitiva. La sentenza penale è immediatamente iscritta nei registri immobiliari.

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

Questa disposizione prevede delle sanzioni considerate come delle « sanzioni penali ». La confisca non figura tra queste.

In caso di lottizzazione abusiva - così come definita dall'articolo 18 della stessa legge – le sanzioni previste sono la detenzione fino a due anni e l'ammenda fino a Lit 100 milioni italiane (circa 516 460 euro).

L'articolo 44 del codice della costruzione (DPR n° 380 del 2001)

Il decreto del presidente della Repubblica del 6 giugno 2001 n° 380 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*) ha codificato le disposizioni esistenti, in particolar modo in materia di diritto di edificare. Al momento della codificazione, gli articoli 19 e 20 della legge n° 47 del 1985, di cui sopra, sono stati unificati in una sola disposizione, ossia l'articolo 44 del codice, che recita quanto segue:

« Art. 44 (L) – Sanzioni penali

(...)

2. La confisca delle opere abusive e dei terreni lottizzati in maniera abusiva, nel caso in cui le giurisdizioni penali abbiano considerato la lottizzazione illegale, con una sentenza definitiva. »

La giurisprudenza relativa alla confisca delle lottizzazione abusive

In un primo momento, le giurisdizioni nazionali avevano classificato tra le sanzioni penali la confisca applicabile in caso di lottizzazione abusiva. Questa poteva, quindi, essere applicata solamente ai beni dell'imputato riconosciuto colpevole del reato di lottizzazione illecita, conformemente all'articolo 240 del codice penale (Corte di cassazione, terza sezione, 18 ottobre 1988, *Brunotti* ; 8 maggio 1991, *Ligresti* ; Sezioni Unite, 3 febbraio scorso 1990, *Cancellieri*).

Con una sentenza del 12 novembre 1990, la terza sezione della Corte di cassazione (caso *Licastro*) ha affermato che la confisca è una sanzione amministrativa e obbligatoria, indipendente dalla condanna sul piano penale. Essa poteva quindi essere pronunciata nei confronti di terzi, poiché

all'origine della confisca vi è una situazione (una costruzione, una lottizzazione) che deve essere materialmente abusiva, indipendentemente dall'elemento soggettivo. In sta modo, la confisca può essere disposta anche quando l'autore viene prosciolto perché il fatto non costituisce reato. Essa non può essere disposta se l'autore è prosciolto perché il fatto non sussiste.

Tali giurisprudenza è stata ampiamente seguita (Corte di cassazione, terza sezione, 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 l'ordinanza n° 187 del 1998, la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura amministrativa della confisca.

Essendo considerata come una sanzione amministrativa dalla giurisprudenza, la confisca non può essere annullata da un giudice amministrativo, poiché la competenza in materia spetterebbe unicamente al giudice penale (Corte di cassazione, terza sezione, sentenza del 10 novembre 1995, *Zandomenighi*).

La confisca dei beni si giustifica perché questi sono « oggetti materiali del reato ». In quanto tali, i terreni non sono « pericolosi », ma lo diventano quando mettono in pericolo il potere di decisione riservato all'autorità amministrativa (Corte di cassazione, sezione terza, n° 1298/2000, *Petrachi* e altri).

Se l'amministrazione legittima *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*).

Scopo della confisca è quello di rendere indisponibile una cosa di cui si presume o si conosce la pericolosità: i terreni che sono oggetto di una lottizzazione abusiva e gli immobili costruiti abusivamente. Per quanto riguarda i terreni, si vuole evitare la commissione di ulteriori reati e non si vuole lasciare spazio a delle eventuali pressioni esercitate nei confronti degli amministratori locali affinché questi regolarizzino la situazione. (Corte di cassazione, terza sezione, 8 febbraio 2002, *Montalto*).

DIGLIANZE

1. I ricorrenti lamentano la confisca dei loro beni, che essi considerano illecita. Allegano quindi la violazione dell'articolo 7 della Convenzione e dell'articolo 1 del protocollo n° 1.

2. Sotto il profilo dell'articolo 1 del protocollo n° 1, i ricorrenti denunciano il carattere di sproporzionalità della confisca che ha colpito i loro beni.

DIRITTO

1. Le ricorrenti denunciano l'illiceità della confisca che ha colpito i loro beni per la ragione secondo cui tale sanzione sarebbe stata inflitta in un caso non previsto dalla legge. Queste lamentano la violazione dell'articolo 7 della Convenzione, che recita quanto segue:

« 1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso.

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

Argomenti del Governo

a) Applicabilità dell'articolo 7 al caso di specie

Il Governo osserva innanzitutto che la confisca di cui si discute non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 7 della Convenzione, poiché non costituisce una sanzione amministrativa. In tal modo, il Governo in sostanza solleva una eccezione di irricevibilità *ratione materiae*.

Fondandosi su tali rischi, il Governo osserva che la natura amministrativa della sanzione è confermata dalla giurisprudenza della Corte di cassazione. In particolare, la giurisprudenza ha ritenuto che la confisca prevista dalla legge n° 47 del 1985 non rientra nel ambito di applicazione del secondo comma dell'articolo 240 del codice penale, visto che i terreni in quanto tali non costituiscono dei « beni il cui uso, detenzione o vendita costituiscono un illecito penale ». Inoltre, la confisca in questione non rientra nell'ambito di applicazione del primo comma dell'articolo 240 del codice penale, visto che questa può essere ordinata persino in caso di proscioglimento e nei confronti di terzi (Corte di cassazione, terza sezione, 6 maggio 1999, n° 777, *Iacoangeli* ; 18 maggio 1999, n° 1880, *Negro*).

Per quanto riguarda lo scopo della confisca, il Governo evidenzia che non si tratta di reprimere un comportamento ma di rendere il territorio conforme alla planimetria urbana, e di impedire che i terreni lottizzati abusivamente siano ulteriormente sfruttati. La confisca è giustificata dalla pericolosità dei beni confiscati nel caso in cui questi restino a disposizione di soggetti terzi rispetto all'amministrazione, in particolare dell'autore della condotta incriminata, e dalla necessità di proteggere la collettività, la salute della sicurezza.

La confisca è stata ordinata nei confronti delle società ricorrenti – che sono terze rispetto agli accusati – dato che l'obiettivo di tale misura non è quello di punire un comportamento: si tratta di una sanzione fondata sulla illegalità oggettiva delle lottizzazioni, in mancanza di una condanna penale.

Il Governo sostiene che, nell'ambito del diritto italiano, vi sono altri casi di confisca che possono colpire soggetti terzi, in ragione della illiceità materiale dei beni (in caso di contrabbando, articolo 301 del d.p.r n° 43 del 23 gennaio 1973 ; in caso di esportazione illegale di beni artistici o culturali, l'articolo 123 del codice dei beni culturali). Inoltre il fatto che la confisca sia stata ordinata dalle giurisdizioni penali non pregiudica il carattere amministrativo della sanzione, poiché le giurisdizioni penali agirebbero in sostituzione delle giurisdizioni amministrative. Ne deriva che una confisca deve essere revocata dal giudice penale se l'amministrazione decide di regolarizzare le lottizzazioni giudicate abusive. Infine, il Governo osserva che i beni confiscati sono acquisiti al patrimonio comunale e non al patrimonio dello Stato, ciò che differenzia ulteriormente la sanzione amministrativa da una sanzione penale.

Per quanto riguarda la gravità della sanzione, il Governo ritiene che questa « non va valutata con riferimento alla punizione del mancato rispetto delle disposizioni urbane, ma con riferimento alla planimetria del territorio. »

b) Sul rispetto dell'articolo 7 della Convenzione

Prevedibilità del carattere abusivo della lottizzazione

Nel caso in cui la Corte decida di concludere nel senso dell'applicazione dell'articolo 7 al caso di specie, il Governo evidenzia che il reato di lottizzazione abusiva è previsto da leggi accessibili e prevedibili.

Il Governo considera infondato l'argomento dei ricorrenti secondo il quale le limitazioni che colpiscono i terreni interessati non erano previste dalla legge. Da una parte, l'articolo 51f) della legge regionale n° 56 del 1980 vietava e, d'altra parte, la legge n° 431 del 1985 in vigore a partire dalle 15 settembre 1985, sottoponeva a delle limitazioni i terreni in causa.

Tali restrizioni *ex lege* esistevano prima della decisione ministeriale del 30 giugno 1999, che aveva dichiarato alcune parti del territorio della città di Bari patrimonio di notevole interesse paesaggistico.

Il Governo riconosce che l'amministrazione ha agito come se non vi fosse alcun problema. Tuttavia il suo comportamento non è stato penalmente trasparente e conforme alle norme di buona amministrazione.

Legalità della sanzione

Secondo il Governo, la confisca in oggetto era « prevista dalla legge ». A tale riguardo, lo stesso fa notare che l'articolo 19 della legge n° 47 del 1985 non richiede la condanna dell'autore del reato, ma solamente la constatazione della carattere illecito della lottizzazione. Il fatto che l'articolo 19 di tale legge non specifica che la confisca può avere luogo unicamente in caso di condanna, consente al giudice penale di ordinare la confisca nel caso di proscioglimento, laddove questi abbia avuto modo di constatare il

carattere materialmente illecito di una lottizzazione. Si tratta sostanzialmente di una sanzione reale e non personale. È, dunque, possibile confiscare anche in caso di proscioglimento, così come nel caso di specie, quando il fatto non costituisce reato. Ciò è confermato da una cospicua giurisprudenza. Dopo aver spiegato che, secondo la giurisprudenza, la confisca non rientra nell'articolo 240 del codice penale e dimostrando in questo modo la natura amministrativa della sanzione, il Governo evidenzia che la confisca potrebbe essere considerata come una « misura di sicurezza patrimoniale » rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 240, secondo comma, punto 2 del codice penale. Tali posizione indica che « il giudice ordina sempre la confisca delle cose la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisce un illecito penale, anche se non vi è stata una condanna penale ».

Secondo il Governo, ciascuna misura di sicurezza, e ciascuna pena, è ordinata nel rispetto del principio di legalità e rinvia all'articolo 199 del codice penale, ai sensi del quale « nessuno può essere sottoposto a delle misure di sicurezza non previste dalla legge e al di fuori dei casi previsti dalla legge ».

La possibilità di confiscare le costruzioni abusive è prevista dall'articolo 240, secondo comma del codice penale, nella misura in cui tali costruzioni rappresentano delle « cose la cui fabbricazione è penalmente vietata ». Tale possibilità è inoltre prevista dall'articolo 19 della legge n° 47 del 1985.

La possibilità di confiscare i terreni oggetto di una lottizzazione abusiva è unicamente prevista dall'articolo 19 della legge n° 47 del 1985. Infatti, i terreni non sono « intrinsecamente pericolosi ».

Il fatto che la confisca è stata ordinata nei confronti delle società ricorrenti, terze rispetto agli accusati, è giustificato dalla natura « reale » della sanzione.

Secondo il Governo, non vi è alcun conflitto tra il principio di « responsabilità personale » secondo l'articolo 27 della Costituzione, per la ragione che la confisca non ha una finalità repressiva, bensì preventiva. Si tratta di rendere indisponibile per il possessore una cosa di cui si presume o si conosce la pericolosità, di evitare di mettere sul mercato delle costruzioni abusive, e di impedire la commissione di ulteriori illeciti.

Argomenti delle ricorrenti

a) Applicabilità dell'articolo 7 al caso di specie

Le ricorrenti si oppongono agli argomenti del Governo e ritengono che la confisca in questione costituisce una sanzione penale.

Innanzitutto, anche se vi è stato un proscioglimento perché il fatto non costituisce reato, la confisca si collega ad un « illecito penale », cosa che non è stata contestata dal Governo.

Inoltre, la confisca ha uno scopo punitivo, sia per la particolarità della sua natura che per le condizioni della sua applicazione. Infatti, la sanzione è stata ordinata nell'ambito di un'accusa in materia penale, in seguito all'accertamento della sussistenza dell'illecito. Inoltre lo scopo preventivo e quello compensatorio si conciliano con lo scopo repressivo e possono essere considerati come elementi costitutivi della stessa nozione di pena.

Per quanto riguarda la qualificazione nel diritto interno della sanzione, i ricorrenti fanno notare che, fino al 1990, la confisca era stata classificata dalle giurisdizioni nazionali tra le sanzioni penali. Solamente a partire dal 1990, la giurisprudenza si è evoluta nel senso di considerare la confisca come una sanzione amministrativa, allo scopo di poterla infliggere indipendentemente dalla condanna penale e anche nei confronti di terzi

Richiamando il caso *Öztürk c. Germania* (sentenza del 21 febbraio 1984, serie A n° 73, § 49), i ricorrenti ritengono che questa inversione di tendenza da parte della giurisprudenza non deve in alcun caso influenzare l'applicazione, nel caso di specie, delle garanzie previste dall'articolo 7 della Convenzione.

Per quanto riguarda la possibilità per il giudice penale di pronunciarsi sulla confisca, ciò non fa che rinforzare la natura penale della sanzione. Infatti, il giudice penale non « sostituisce » le giurisdizioni amministrative, poiché la legge non prevede ciò, bensì impone una sanzione penale che rientra nell'ambito della sua competenza.

La gravità della sanzione consente infine di escludere che si tratti di una sanzione avente natura compensatoria. Si tratta di una sanzione che penalizza i ricorrenti in maniera sostanziale, denotando una intenzione dissuasiva e punitiva (50.000 metri quadrati del terreno, di cui solamente 7000 metri quadrati edificati).

b) Sul rispetto dell'articolo 7 della Convenzione

Prevedibilità del carattere abusivo della lottizzazione

Le ricorrenti ritengono che il carattere abusivo delle lottizzazioni non è « previsto dalla legge ». I loro dubbi relativi alla accessibilità ed alla prevedibilità delle sanzioni applicabili sarebbero confermati dalla sentenza della Corte di cassazione, con la quale gli accusati sono stati prosciolti in ragione dell'« errore scusabile » commesso nella interpretazione del diritto applicabile, tenuto conto della legislazione regionale alquanto oscura, della concessione delle licenze di costruire, delle assicurazioni ricevute da parte delle autorità locali per quanto riguarda la regolarità dei loro progetti e dell'inerzia delle autorità competenti in materia di protezione del paesaggio fino a 1997.

Le ricorrenti inoltre ritengono che non si configura, nel caso di specie, una illiceità materiale, poiché le lottizzazioni non contrasterebbero con delle limitazioni imposte ai loro terreni. A proposito di ciò, esse richiamano la

sentenza della Corte di appello di Bari, che non ha constatato alcuna illiceità materiale, ritenendo che i terreni in questione non erano interessati da alcun divieto di costruire. Inoltre, il fatto che il Ministero dei Beni Culturali abbia adottato una decisione il 30 giugno 1999, sottoponendo i terreni in questione a delle limitazioni, è prova del fatto che anteriormente a tale data non esisteva alcun divieto che gravasse sui medesimi terreni.

Legittimità della sanzione

Le ricorrenti ritengono che, per poter essere legittima, una pena deve essere prevedibile, deve cioè essere possibile prevedere ragionevolmente, al momento della commissione del reato, le conseguenze che ne deriverebbero, con riferimento sia al tipo che all'entità della sanzione.

Inoltre, per essere compatibile con l'articolo 7 della Convenzione, una pena deve essere collegata ad un comportamento riprovevole.

Le ricorrenti ritengono che, nel caso di specie, tali condizioni non siano soddisfatte.

Da un lato, la legge n° 47 del 1985 non prevede in maniera esplicita la possibilità di confiscare i beni dei terzi in caso di proscioglimento degli imputati; in un caso simile, così come nel caso di specie, la confisca sarebbe infatti « non prevista dalla legge ». L'interpretazione non letterale dell'articolo 19 della legge n° 47/1985 è arbitraria poiché ci troviamo nell'ambito del diritto penale e non può essere pertanto utilizzata l'interpretazione per analogia a scapito dell'interessato. Inoltre una simile interpretazione contrasta con l'articolo 140 del codice penale, che stabilisce il regime generale delle confische.

D'altra parte, le ricorrenti ritengono che la confisca sia stata ordinata sulla base di una responsabilità penale oggettiva, vietata nel diritto italiano. Data la loro condizione di « terzi » rispetto agli imputati e visto il proscioglimento di questi e delle ragioni di tale proscioglimento, nulla può essere rimproverato alle società ricorrenti. A tale proposito, queste invocano il principio della « responsabilità penale personale », previsto dalla Costituzione, e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale una confisca non può colpire i beni dei terzi estranei al reato se non « nel caso in cui a questi possa essere contestato un *quid* senza il quale il reato non sarebbe stato commesso o non sarebbe stato facilitato ». Inoltre, i ricorrenti invocano il principio secondo il quale una persona morale non può essere penalmente responsabile (*societas delinquere non potest*). In conclusione, la confisca nel caso di specie contrasta con il divieto della responsabilità penale oggettiva.

Le ricorrenti ricordano infine che fino al 1990, la confisca era stata classificata dalle giurisdizioni nazionali tra le sanzioni penali. Per tale motivo, questa poteva colpire unicamente i beni dell'imputato (Corte di cassazione, terza sezione, 16 novembre 1995, *Befana*; 24 febbraio 1999, *Iacoangeli*). Solamente a partire dal 1990, la giurisprudenza si è evoluta nel

senso di considerare la confisca come una sanzione amministrativa che può pertanto essere inflitta indipendentemente dalla condanna penale ed anche nei confronti dei terzi.

Secondo le ricorrenti, una tale inversione di tendenza nella giurisprudenza è avvenuta unicamente allo scopo di consentire la confisca dei beni dei terzi in caso di proscioglimento degli imputati, come nel caso di specie.

Parere della Corte

a) Sulla applicabilità dell'articolo 7 al caso di specie

La Corte è chiamata a stabilire se la sanzione patrimoniale inflitta alle società ricorrenti costituisce una « pena » ai sensi dell'articolo 7 § 1 della Convenzione. Il dettato di tali disposizioni indica che il punto di partenza di qualsiasi valutazione relativa all'esistenza di una pena consiste nel determinare se la limitazione in questione è imposta successivamente ad una condanna per « reato ». Altri elementi possono essere considerati pertinenti a tale riguardo: la natura e lo scopo della missione in causa, la sua qualificazione nel diritto interno, le procedure legate alla sua adozione e alla sua esecuzione, e la sua gravità (*Welch c. Regno Unito*, sentenza del 9 febbraio 1995, serie A n° 307-A, p. 13, § 28).

Dal momento che la nozione di « pena » ha una portata autonoma, la Corte, per poter rendere efficace la protezione offerta da tale disposizione, deve essere libera di spingersi al di là delle apparenze e di giudicare essa stessa se una determinata misura consiste effettivamente in una « pena » ai sensi di tale disposizione (*Öztürk c. Germania*, sentenza del 21 febbraio 1984, serie A n° 73, §§ 49 e 50 ; *Welch* precedentemente citata, p. 13, § 27, e *Coëme e altri c. Belgio*, n°s 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, § 145, CEDU 2000-VII).

Nel caso di specie, non è stata pronunciata alcuna condanna penale contro le società ricorrenti o contro i loro rappresentanti da parte delle giurisdizioni italiane (si veda, *mutatis mutandis*, *Valico c. Italia* (dec.), n° 70074/01, 21 marzo 2006 ; *Yildirim c. Italia* (dec.), n° 38602/02, CEDU 2003-IV). Questi ultimi sono stati prosciolti, poiché il fatto non costituiva reato.

Ora, la Corte ritiene che la confisca di cui si discute era collegata ad un « illecito penale », basato sulle disposizioni normative generali.

Tale punto non è stato contestato dal Governo, il quale nelle sue memorie, ha definito come « reato » la lottizzazione abusiva.

La Corte nota inoltre che il carattere materialmente illecito delle lottizzazioni è stato constatato dalle giurisdizioni penali. La confisca è stata ordinata nei confronti di ricorrenti per delle ragioni oggettive, senza che sia stato necessario o possibile stabilire l'esistenza di una intenzione o di una negligenza da parte di questi.

Inoltre, la Corte ha notato che la sanzione prevista dall'articolo 19 della legge n° 47 del 1985 non ha come obiettivo il risarcimento pecuniario di un pregiudizio, ma mira essenzialmente a punire, allo scopo di impedire la reiterazione delle violazioni di disposizioni previste dalla legge (si veda, *mutatis mutandis* e relativamente alla nozione di «accorsa in materia penale», *Bendenoun c. Francia*, sentenza del 24 febbraio 1994, serie A n° 284, p. 20, § 47 ; *Jussila c. Finlandia* [GC], n° 73053/01, § 38, CEDU 2006-...). Tale conclusione è avvalorata dalla constatazione secondo cui la confisca avrebbe colpito l'85% dei terreni non edificati, pertanto in mancanza di un effettivo danno al paesaggio. Questa pena è quindi da considerarsi contemporaneamente preventiva e repressiva, e quest'ultima caratteristica è quella che generalmente consente di distinguere le diverse sanzioni penali (*Öztürk c. Germania*, sentenza del 21 febbraio 1984, serie A n° 73, pp. 20-21, § 53).

Inoltre, la Corte evidenzia la gravità della sanzione che, secondo la legge n° 47 del 1985, coinvolge tutti i terreni inclusi nel piano di lottizzazione, e che, in pratica, ha interessato 50.000 metri quadrati di terreno.

La Corte evidenzia, infine, che il codice della costruzione del 2001 classifica come abusiva le sanzioni penali e la confisca per lottizzazione.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, la Corte ritiene che la confisca rappresenta una « pena » ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione.

Ne deriva che l'eccezione del Governo non può essere accolta.

b) Sul rispetto dell'articolo 7 della Convenzione

La Corte ritiene che, alla luce dell'insieme degli argomenti delle parti, tale doglianza solleva alcune delicate questioni di diritto e di fatto che non possono essere risolte a questo stadio della procedura di esame del ricorso, ma che necessitano un esame nel merito; ne deriva che tale doglianza non può essere dichiarata manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Non è stato sollevato alcun altro motivo di irricevibilità.

2. Le ricorrenti denunciano l'illiceità ed il carattere sproporzionato della confisca che ha colpito i loro beni. Queste lamentano una violazione dell'articolo 1 del n° 1, ai sensi del quale :

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

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

Argomenti delle parti

a) Sulla legalità della confisca

Per quanto riguarda la legittimità della confisca, sotto profilo dell'articolo 1 del protocollo n° 1, il Governo osserva che le disposizioni applicate nel caso di specie sono accessibili, nella misura in cui le leggi ed i piani di urbanistica in questione sono pubblicati. Inoltre, la giurisprudenza in materia è stata sfruttata in maniera ragionevole ed in modo tale da fare sì che gli interessati siano posti in grado di prevedere ragionevolmente le conseguenze di un tale atto.

Richiamando la giurisprudenza della Corte (*Chorherr c. Austria*, sentenza del 25 agosto 1993, serie A n° 266-B, § 25 ; *Open Door e Dublin Well Woman c. Irlanda*, sentenza del 29 ottobre 1992, serie A n° 246-A, § 60), il Governo osserva che la portata della legge dipende dalla materia e dalla natura dei destinatari. Il Governo è dell'avviso secondo cui, data l'importanza del progetto di costruzione, le ricorrenti non possono essere assimilate a dei semplici cittadini. Queste devono essere considerate come di professionisti della costruzione, consigliati da esperti, dai quali ci si poteva aspettare una particolare diligenza. Inoltre, il livello di accessibilità richiesto sarebbe meno rigoroso, dal momento che nel caso di specie il diritto in gioco non rientra tra quelli ai quali non era possibile derogare.

Per quanto riguarda lo scopo della confisca, questo era legittimo, nella misura in cui si trattava di riportare alla legalità i beni oggetto di contestazione, acquisendoli al patrimonio comunale.

Le ricorrenti ritengono che la confisca in questione non si fonda su una base legale accessibile, precisa e prevedibile e denunciano gli effetti della sua applicazione al caso di specie. Le ricorrenti richiamano sostanzialmente gli argomenti già presentati sotto profilo dell'articolo 7 della Convenzione, e cioè che la confisca è stata ordinata in un caso non previsto dalla legge e per una situazione che non è materialmente illecita o la cui l'illiceità non era prevedibile.

b) Sulla proporzionalità della confisca

Per quanto riguarda la proporzionalità della confisca, il Governo ricorda che lo scopo della confisca è quello di recuperare una situazione di legalità e che tale scopo è stato raggiunto trasferendo alla città di Bari le costruzioni ed i terreni appartenenti alle società ricorrenti.

Secondo il Governo, i mezzi utilizzati per raggiungere tale scopo non hanno pregiudicato il giusto equilibrio. Era necessario rendere indisponibili i terreni, allo scopo di evitare la commissione di ulteriori atti incompatibili con le disposizioni pertinenti, e di evitare che fossero esercitate delle pressioni sulle amministrazioni locali affinché queste regolarizzassero la situazione. E' stato analogamente necessario confiscare gli immobili costruiti, allo scopo di evitare la loro utilizzazione ed il loro sfruttamento.

In conclusione, nel caso di specie non si pone alcun problema di proporzionalità.

Le ricorrenti contestano tale tesi e sostengono di aver dovuto subire una grave perdita, dal momento che la confisca ha colpito non solamente le costruzioni ma anche i terreni, e non solamente i terreni edificati, bensì la totalità degli stessi.

Secondo le ricorrenti, la maggior parte della superficie confiscata non era edificata, pertanto non vi è stato alcun pregiudizio per l'ambiente. Infatti, è solamente al momento della costruzione che effettivamente può verificarsi un pregiudizio per il pubblico interesse.

Inoltre, l'autorità amministrativa disponeva di ulteriori mezzi a propria disposizione per poter raggiungere gli obiettivi prestabiliti. L'autorità in particolare avrebbe potuto revocare l'accorto e denunciare le convenzioni di lottizzazione. In questo modo sarebbe stato eliminato qualsiasi rischio di una utilizzazione pericolosa dei terreni.

La confisca, secondo le ricorrenti, configura in tal modo come una espropriazione senza indennità suscettibile di pregiudicare il giusto equilibrio e, in ogni caso, configura un'ingerenza sproporzionata, tenuto conto anche della buona fede delle ricorrenti, del proscioglimento dei loro rappresentanti e del fatto che le stesse rispondono del comportamento di terzi.

Opinione della Corte

La Corte ritiene che, alla luce dell'insieme degli argomenti delle parti, tale parte del ricorso solleva delle delicate questioni di fatto e di diritto che non possono essere risolte in questo stadio della procedura, poichè richiedono un esame nel merito; tale parte del ricorso non può pertanto essere dichiarata manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 35 § 3 della Convenzione. Non è stato sollevato alcun altro motivo di irricevibilità.

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,

Dichiara ricevibile la restante parte del ricorso, riservandosi la scelta circa le modalità di esame nel merito.

S. DOLLÉ
Cancelliere

F. TULKENS
Presidente