

Causa Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 20 gennaio 2009 (ricorso n. 75909/01)

Viola l'art. 7 CEDU, relativo al principio *nulla poena sine lege*, il combinato effetto delle pronunce amministrative e giurisdizionali che hanno portato all'abbattimento di "Punta Perotti". La Corte ritiene arbitraria la sanzione dell'abbattimento poiché adottata sulla base di una normativa poco chiara, che non rispettava i requisiti di conoscibilità e prevedibilità. La Corte constata anche la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, sotto il profilo della mancata proporzionalità della misura prescelta.

Fatto. La vicenda prende le mosse dal procedimento con il quale era stata disposta la confisca di un complesso edilizio sito sulla costa pugliese di Punta Perotti di proprietà della società ricorrente. Tale provvedimento era stato emanato a seguito dell'accertamento da parte dell'autorità giudiziaria della violazione della legge n. 431 del 1985 (c.d. Legge Galasso), la quale vietava il rilascio del permesso di costruire in zone considerate di interesse naturale, tra le quali rientravano anche le zone costiere come Punta Perotti. Gli autori del reato erano stati assolti per mancanza di dolo, poiché essi avevano comunque ottenuto i permessi di costruire dalle competenti autorità amministrative. Tuttavia, il medesimo tribunale aveva ordinato la confisca dei terreni e degli immobili costruiti, in quanto i piani di lottizzazione erano illegali, ai sensi e per gli effetti della legge n. 47 del 1985. Tale decisione veniva quindi impugnata davanti alla competente Corte d'appello, la quale revocava la misura della confisca.

La Corte di Cassazione, invece, cassava senza rinvio la sentenza di secondo grado, riconoscendo l'illegalità dei piani di lottizzazione e dei permessi di costruire, ripristinando così la confisca dei terreni e degli immobili sulla base dell'assunto che l'applicazione dell'art. 19 della legge 47 del 1985 si impone anche in caso di mancanza di condanna penale dei costruttori.

I ricorrenti promuovevano pertanto ricorso alla Corte EDU e, invocando la violazione degli articoli 7 (*Nulla poena sine lege*) e 1 Prot. n. 1 CEDU (*Protezione della proprietà*) denunciavano l'illegalità del provvedimento di confisca disposto nei confronti dei loro beni, in quanto tale sanzione sarebbe stata inflitta in un caso non previsto dalla legge, nonché il carattere sproporzionato della confisca stessa.

Diritto. La Corte ha ricordato che il principio di legalità dei reati e delle pene sancito dall'articolo 7 occupa un posto di primaria importanza nel sistema di protezione della Convenzione, come dimostra la circostanza che l'art. 15 non ne autorizza alcuna deroga, neppure in tempo di guerra o di altro pericolo pubblico. Esso non si limita a vietare l'applicazione retroattiva dei reati a fatti che, in precedenza, non costituivano reato, ma impone altresì di non applicare la legge penale in maniera estensiva a pregiudizio dell'imputato, ad esempio attraverso il ricorso al criterio analogico. Ne consegue che la legge deve definire chiaramente i reati e le pene che ne derivano. Questa condizione è considerata soddisfatta, a giudizio della Corte, quando la persona sottoposta a giudizio è in grado di conoscere, a partire dalla formulazione della pertinente disposizione normativa e, se del caso, avvalendosi della sua interpretazione da parte dei tribunali, quali azioni od omissioni comportano la sua responsabilità penale. È stato inoltre evidenziato come, per quanto possa essere chiara la formulazione di una disposizione normativa, esiste immancabilmente un elemento di interpretazione giudiziaria. Sarà quindi sempre necessario chiarire i punti oscuri ed adattarsi ai cambiamenti di situazione.

La Corte, dopo aver chiarito la portata ed i principi sanciti dall'articolo 7, ha verificato se, nel momento in cui è stato commesso l'atto che ha dato luogo al procedimento penale ed alla condanna, esistesse una disposizione legale che rendeva l'atto punibile, e che la pena imposta non abbia ecceduto i limiti fissati da tale disposizione. Ne caso di specie, la Corte, nel far proprie le conclusioni della Corte di cassazione in merito all'errore inevitabile e scusabile commesso dagli

imputati circa la legalità della lottizzazione, ha affermato che le condizioni di conoscibilità, prevedibilità e chiarezza della legge non erano state soddisfatte, stante l'asserita oscurità della legge regionale e le conseguenti difficoltà di coordinamento con quella nazionale, nonché la giurisprudenza contrastante in materia. Pertanto, i giudici europei, ritenendo che la confisca ai danni dei ricorrenti fosse qualificabile alla stregua di una sanzione arbitraria, priva di base legale, hanno dichiarato la violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

Quanto alla pretesa illegalità e sproporzionatezza della misura della confisca, la Corte ha evidenziato che vi è stata rottura del giusto equilibrio tra le esigenze di interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo. In particolare i giudici hanno affermato che la portata della confisca (85% di terreni non edificati), in assenza di un qualsiasi indennizzo, non si giustificava rispetto allo scopo annunciato, ossia conformare i lotti interessati alle disposizioni urbanistiche. Sarebbe stato ampiamente sufficiente, a giudizio della Corte, prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione. Per tali motivi la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU.

Infine, ai sensi dell'art. 41 CEDU, i giudici europei hanno assegnato a ciascun ricorrente la somma di 10.000,00 euro a titolo di risarcimento dei danni morali subiti e di 30.000,00 euro per le spese giudiziarie sostenute. Relativamente, invece, al risarcimento dei danni materiali, la Corte si è riservata di decidere in attesa di un eventuale accordo tra il governo e i ricorrenti.