

Causa Varvara c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 29 ottobre 2013 (ricorso n. 17475/09)

Lottizzazione abusiva – Reato estinto per prescrizione – Illegittimità della confisca dei terreni e dei manufatti – Per mancanza di una sentenza di condanna – Violazione dell’art. 7 CEDU – Sussiste.

Protezione della proprietà – Ingerenza nel diritto al rispetto dei beni – Confisca disposta in assenza di una pronuncia di condanna per il reato di lottizzazione abusiva – Violazione dell’art. 1 Prot. n. 1 CEDU – Per contrasto con il principio di legalità - Sussiste.

La Corte ha constatato la violazione dell’art. 7 CEDU, relativo al principio *nulla poena sine lege*, avendo ritenuto del tutto arbitraria la misura della confisca, in quanto disposta in assenza di una sentenza di condanna del ricorrente per il reato di lottizzazione abusiva. La Corte ha altresì constatato la violazione dell’art. 1, Prot. n. 1, CEDU, relativo alla protezione della proprietà avendo ritenuto illegittima l’ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente.

Fatto. Nel 1984, il sig. Varvara, desiderando costruire dei manufatti in prossimità della Foresta di Mercadante, presentò un piano di lottizzazione al comune di Cassano delle Murge. Ottenuta l’approvazione del progetto, il ricorrente concluse una convenzione di lottizzazione con il Comune e ottenne i permessi di costruire per un primo gruppo di edifici.

Il 6 febbraio 1986 fu pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il decreto ministeriale 1° agosto 1985, con il quale veniva disposto l’assoggettamento dei terreni situati attorno alla Foresta di Mercadante alla tutela paesaggistica di cui alla legge n. 1497 del 1939, le cui disposizioni prevedevano che i permessi di costruire potevano essere rilasciati soltanto dopo aver ottenuto un’autorizzazione ministeriale. Il comune di Cassano delle Murge impugnò il decreto ministeriale dinanzi al Tribunale amministrativo per la Puglia e, con decisione del 10 marzo 1993, vinse parzialmente la causa. Per effetto di questa decisione i terreni interessati dal progetto del ricorrente non furono più sottoposti ai vincoli paesaggistici.

Nel frattempo erano entrate in vigore dapprima la legge n. 431 del 1985, che attribuiva alle regioni la competenza esclusiva a legiferare in materia di tutela paesaggistica, e successivamente la legge regionale n. 30 del 1990, che disponeva l’assoggettamento dei terreni situati in prossimità dei boschi a vincoli paesaggistici che necessitavano dell’autorizzazione della Regione, ad eccezione dei casi in cui il piano di lottizzazione fosse stato approvato prima del 6 giugno 1990. Per effetto combinato di queste leggi, i piani che dovevano essere approvati dopo questa data dovevano ricevere il parere favorevole del comitato urbanistico regionale.

Nel 1993 il ricorrente presentò al Comune di Cassano delle Murge una variante al piano già approvato nel 1984. Successivamente concluse una convenzione di lottizzazione con il comune che gli rilasciò il permesso di costruire. Il 21 maggio 2007 il comune rilasciò un attestato di conformità alla legislazione in materia paesaggistica di tutte le opere realizzate dal ricorrente prima del 30 settembre 2004.

A carico del ricorrente fu avviato un procedimento penale per lottizzazione abusiva. Il 6 febbraio 1997 i terreni e i manufatti (diciassette immobili contenenti ciascuno quattro alloggi) furono sottoposti a sequestro conservativo.

Il 1 giugno 1998 il sig. Varvara veniva condannato per lottizzazione abusiva e veniva disposta la confisca dei terreni e degli edifici. La Corte d’appello di Bari – ritenendo che esistesse un solo piano di lottizzazione che era stato autorizzato nel 1984, ossia ben prima dell’entrata in vigore del decreto ministeriale del 1985 e della legge n. 431 del 1985 – accoglieva l’impugnazione dell’imputato, che veniva così assolto il 22 gennaio 2001 con la formula “perché il fatto non sussiste”. La confisca veniva revocata e i beni restituiti. Il Pubblico Ministero presentava ricorso per Cassazione e la Corte, il 17 maggio 2002, annullava la sentenza con rinvio. La Corte d’appello, in sede di rinvio, dichiarava l’imputato colpevole, lo condannava e disponeva nuova confisca dei

terreni lottizzati e degli immobili. L'imputato ricorreva in Cassazione, ottenendo un nuovo annullamento con rinvio. Seguirono un nuovo giudizio d'appello e un ennesimo giudizio di cassazione. Con sentenza del 23 marzo 2006, la Corte d'appello di Bari dichiarò il non luogo a procedere in quanto i reati si erano estinti per prescrizione dalla fine del 2002, ma confermò la confisca. I giudici d'appello precisarono che, secondo la giurisprudenza della Cassazione, era obbligatorio infliggere la confisca contestata sia in caso di assoluzione nel merito (ad eccezione della formula "perché il fatto non sussiste") sia in caso di prescrizione nell'ipotesi in cui il piano di lottizzazione contrastasse oggettivamente con alcune norme in materia di assetto del territorio. Essa considerò la variante come un nuovo piano di lottizzazione che, pertanto, avrebbe dovuto ottenere l'autorizzazione regionale prima del rilascio dei permessi di costruire.

Avverso tale pronuncia, il ricorrente propose ricorso per cassazione, respinto con sentenza dell'11 giugno 2008.

Diritto.

Sull'art. 7 CEDU (nulla poena sine lege). La Corte ha rammentato di essersi già occupata della compatibilità della misura della confisca con la Convenzione nella causa *Sud Fondi c. Italia*. In quella circostanza, aveva concluso che l'applicazione della confisca, disposta nonostante la decisione di assolvere i ricorrenti, fosse in contrasto con l'art. 7 della CEDU, in quanto tale misura era priva di base legale e del tutto arbitraria¹.

Nel caso in esame, la Corte ha preliminarmente osservato che i giudici nazionali, ascrivendo la confisca urbanistica tra le sanzioni amministrative, hanno interpretato la normativa nazionale nel senso di ritenere applicabile tale misura anche ai casi in cui non vi sia una sentenza di condanna.

A tale riguardo, la Corte ha rilevato che, in base al principio di legalità della pena, non si può punire un imputato in mancanza di una condanna, né si può comminare una pena in caso di prescrizione del reato. La Corte dichiara quindi di non comprendere come sia conciliabile con l'articolo 7 della Convenzione la punizione di un imputato il cui processo non si è concluso con una condanna.

La Corte ha ricordato le conseguenze che discendono dal principio di legalità della pena di cui all'art. 7 CEDU. Dato che nessuno può essere riconosciuto colpevole di un reato che non sia previsto dalla legge né può subire una pena che non sia prevista dalla legge, una prima conseguenza è, ovviamente, il divieto per i giudici nazionali di interpretare in modo estensivo la legge in senso sfavorevole all'imputato, altrimenti questi potrebbe essere punito per un comportamento non previsto come reato. Le altre fondamentali conseguenze si ravvisano nel divieto di infliggere una sanzione penale per un reato commesso da altri ovvero in mancanza di un giudizio di colpevolezza.

La Corte ha quindi illustrato la sua giurisprudenza in materia, evidenziando come ai fini della Convenzione non si può avere «condanna» senza che sia legalmente accertato un illecito – penale o, eventualmente, disciplinare – così come non si può avere una pena senza l'accertamento di una responsabilità personale.

Tuttavia, pur riconoscendo agli Stati contraenti una certa libertà nel sanzionare penalmente un atto compiuto fuori dall'esercizio normale di uno dei diritti tutelati dalla Convenzione e, quindi, di definire gli elementi costitutivi di questo reato, a giudizio della Corte la logica della «pena» e della «punizione» e la nozione di colpevolezza depongono a favore di un'interpretazione dell'articolo 7 che esige, per punire, un accertamento di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato e di comminare la pena al suo autore. In mancanza di ciò, la punizione non avrebbe senso (*Sud Fondi* e altri, sopra citata, § 116). Sarebbe infatti incoerente esigere, da una parte, una base legale accessibile e prevedibile e permettere, dall'altra, una punizione quando, come nel caso di specie, la persona interessata non è stata condannata.

¹ Per un approfondimento della questione, si veda il Quaderno n. 6 di questo *Osservatorio*.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha ritenuto che l'applicazione della misura della confisca in assenza di una sentenza di condanna si ponga in contrasto con la Convenzione. Infatti, la sanzione penale inflitta al ricorrente, quando il reato era estinto e la sua responsabilità non era stata accertata con una sentenza di condanna, contrasta con i principi di legalità penale che sono parte integrante del principio di legalità che l'articolo 7 della Convenzione impone di rispettare. La sanzione controversa non è quindi prevista dalla legge ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione ed è arbitraria.

Pertanto, vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione.

Sull'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (protezione della proprietà).

La Corte rammenta che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 esige che una ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni sia legale. Nel caso di specie, avendo la Corte constatato che il reato in relazione al quale è stata ordinata la confisca dei beni del ricorrente non era previsto dalla legge nel senso dell'articolo 7 della Convenzione ed era arbitrario, ne discende che l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente era contraria al principio di legalità ed era arbitraria e che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Pertanto, la Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU.

Sull'art. 41 CEDU (equa riparazione). La Corte ha accordato al ricorrente la somma di 10.000 euro per il danno morale subito.

RIFERIMENTI NORMATIVI

Art. 7 CEDU

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU

Art. 41 CEDU

PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

Art. 7 CEDU – relativamente al divieto di non applicare la legge penale in maniera estensiva a sfavore dell'imputato: *Coëme e altri c. Belgio*, nn. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 e 33210/96, §145.

Art. 7 CEDU – relativamente al principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*: *Engel e altri c. Paesi Bassi*, 8 giugno 1976, *Guzzardi c. Italia*, 6 novembre 1980.

Art. 7 CEDU – relativamente alla applicazione della confisca in assenza di una sentenza di condanna: *Sud Fondi s.r.l. e altri c. Italia* §§ 112 e 114.

Art. 1, Prot. n. 1, CEDU – relativamente al principio di preminenza del diritto: *Iatridis c. Grecia* [GC], n. 31107/96, § 58, CEDU 1999-II; *Amuur c. Francia*, 25 giugno 1996, § 50,