



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DEUXIÈME SECTION

AFFAIRE SUD FONDI SRL ET AUTRES c. ITALIE

(Requête n° 75909/01)

ARRÊT
(Fond)

STRASBOURG

20 janvier 2009

DÉFINITIF

20/04/2009

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Sud Fondi srl et autres c. Italie,

La Cour européenne des droits de l'homme (deuxième section), siégeant en une chambre composée de :

Françoise Tulkens, *présidente*,

Ireneu Cabral Barreto,

Vladimiro Zagrebelsky,

Danutė Jočienė,

Dragoljub Popović,

András Sajó,

Işıl Karakaş, *juges*,

et de Sally Dollé, *greffière de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 16 décembre 2008,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 75909/01) dirigée contre la République italienne et dont trois sociétés basées dans cet Etat, Sud Fondi srl, MABAR srl et IEMA srl (« les requérantes »), ont saisi la Cour le 25 septembre 2001 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »). Il ressort du dossier que la première requérante est en liquidation.

2. Les requérantes sont représentés par M^e A. Giardina, M^e Francesca Pietrangeli et M^e Pasquale Medina, avocats à Rome. Le gouvernement italien (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme E. Spatafora, et par son coagent adjoint, M. N. Lettieri.

3. Les requérantes alléguaient en particulier que la confiscation dont elles ont fait l'objet est incompatible avec l'article 7 de la Convention et l'article 1 du Protocole n°1.

4. Par une décision du 23 septembre 2004, la Cour a déclaré la requête partiellement irrecevable. Le 30 août 2007, la Cour a déclaré recevable le restant de la requête.

5. Tant les requérantes que le Gouvernement ont déposé des observations écrites sur le fond de l'affaire (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérantes, trois sociétés ayant leur siège à Bari, étaient propriétaires des constructions et terrains objets de la requête.

A. L'adoption des conventions de lotissement

7. La société Sud Fondi srl (*infra* « la première requérante ») était propriétaire d'un terrain sis à Bari, sur la côte de Punta Perotti, classé comme constructible par le plan général d'urbanisme (*piano regolatore generale*), et destiné à être utilisé dans le secteur tertiaire par les dispositions techniques du plan général d'urbanisme.

8. Par l'arrêté n° 1042 du 11 mai 1992, le Conseil municipal de Bari approuva le projet de lotissement (*piano di lottizzazione*) présenté par cette société relativement à une partie de son terrain, dont la surface globale était de 58 410 mètres carrés. Ce projet – qui avait été pré-adopté le 20 mars 1990 – prévoyait la construction d'un complexe multifonctionnel, à savoir d'habitations, bureaux et magasins.

9. Le 3 novembre 1993, la première requérante et la Mairie de Bari conclurent une convention de lotissement ayant pour objet la construction d'un complexe de 199 327 mètres cubes ; en contrepartie la requérante céderait à la municipalité 36 571 mètres carrés dudit terrain.

10. Le 19 octobre 1995, l'administration municipale de Bari délivra le permis de construire.

11. Le 14 février 1996, la première requérante entama les travaux de construction, qui furent en grande partie terminés avant le 17 mars 1997.

12. Par l'arrêté n° 1034 du 11 mai 1992, le Conseil municipal de Bari approuva un projet de lotissement (qui avait été pré-adopté le 20 mars 1990) concernant la construction d'un complexe multifonctionnel à réaliser sur un terrain de 41 885 mètres carrés classé comme constructible par le plan général d'urbanisme et limitrophe à celui de propriété de la société Sud Fondi srl. Les sociétés MABAR srl et IMCAR srl étaient propriétaires, respectivement, de 13 095 mètres carrés et 2 726 mètres carrés de ce terrain.

13. Le 1^{er} décembre 1993, la société MABAR srl (*infra* « la deuxième requérante ») conclut avec l'administration municipale de Bari une convention de lotissement prévoyant la construction d'habitations et bureaux pour 45 610 mètres cubes ; elle céderait à la municipalité 6 539 mètres carrés de terrain.

14. Le 3 octobre 1995, la Mairie de Bari délivra le permis de construire.

15. La deuxième requérante entama les travaux de construction ; il ressort du dossier qu'au 17 mars 1997, seules les fondations des bâtiments avaient été réalisées.

16. Le 21 juin 1993, la société IMCAR srl conclut avec l'administration municipale de Bari une convention de lotissement prévoyant la construction d'un complexe de 9 150 mètres cubes, ainsi que la cession à la municipalité de 1 319 mètres carrés de terrain. Le 28 mars 1994, la société IMCAR srl vendit son terrain à la société IEMA srl.

17. Le 14 juillet 1995, la Mairie de Bari délivra à la société IEMA srl (*infra* « la troisième requérante ») un permis de construire des habitations, des bureaux et un hôtel.

18. La troisième requérante entama les travaux de construction. Il ressort du dossier qu'au 17 mars 1997, une partie du complexe avait été terminée.

19. Entre-temps, le 10 février 1997, l'autorité nationale pour la protection du paysage (*Sovrintendenza per i beni culturali e ambientali*) s'était plainte auprès du maire de Bari de ce que les zones côtières soumises à une contrainte de paysage, telles qu'elles ressortaient des documents annexés au plan urbain de mise en œuvre, ne coïncidaient pas avec les zones marquées en rouge sur la planimétrie qui avait été transmise en 1984.

20. Il ressort du dossier qu'au moment de l'approbation des projets de lotissement litigieux, aucun plan urbain de mise en œuvre (*piano di attuazione*) du plan général d'urbanisme de Bari n'était en vigueur. En effet, le plan de mise en œuvre du 9 septembre 1986, en vigueur au moment de la pré-adoption des projets, avait expiré le 9 septembre 1991. Antérieurement, la ville de Bari avait élaboré un autre plan urbain de mise en œuvre, en vigueur du 29 décembre 1980 au 29 décembre 1985.

B. La procédure pénale

21. A la suite de la publication d'un article de presse concernant les travaux de construction effectués à proximité de la mer à « Punta Perotti », le 27 avril 1996, le procureur de la République de Bari ouvrit une enquête pénale.

22. Le 17 mars 1997, le procureur de la République ordonna la saisie conservatoire de l'ensemble des constructions litigieuses. Par ailleurs, il inscrivit dans le registre des personnes faisant l'objet de poursuites pénales les noms de Michele Matarrese Senior, Domenico Andidero et Antonio Quiselli, en tant que représentants respectifs des sociétés Sud Fondi srl, MABAR srl et IEMA srl, ainsi que les noms de trois autres personnes, en tant que directeurs et responsables des travaux de construction. Le procureur de la République estimait que la localité dénommée « Punta Perotti » était un site naturel protégé et que, par conséquent, l'édification du complexe était illégale.

23. Les requérantes attaquèrent la mesure de saisie conservatoire devant la Cour de cassation.

24. Par une décision du 17 novembre 1997, la Cour de cassation annula cette mesure et ordonna la restitution de l'ensemble des constructions aux propriétaires, au motif que le site n'était frappé d'aucune interdiction de bâtir par le plan d'urbanisme.

25. Par un jugement du 10 février 1999, le tribunal de Bari reconnut le caractère illégal des immeubles à « Punta Perotti » puisque non conformes à la loi n° 431 de 1985 (« loi Galasso »), qui interdisait de délivrer des permis de construire relatifs aux sites d'intérêt naturel, parmi lesquelles figurent les zones côtières. Toutefois, vu qu'en l'espèce l'administration locale avait bien délivré les permis de construire, et vu la difficulté de coordination entre la loi n° 431 de 1985 et la législation régionale, qui présentait des lacunes, le tribunal estima qu'il ne pouvait être reproché aux accusés ni faute ni intention. Par conséquent, le tribunal acquitta tous les accusés à défaut d'élément moral (« perché il fatto non costituisce reato »).

26. Dans ce même jugement, estimant que les projets de lotissement étaient matériellement contraires à la loi n° 47 de 1985 et de nature illégale, le tribunal de Bari ordonna, aux termes de l'article 19 de cette loi, la confiscation de l'ensemble des terrains lotis à « Punta Perotti », ainsi que des immeubles y construits, et leur acquisition au patrimoine de la Mairie de Bari.

27. Par un arrêté du 30 juin 1999, le Ministre du Patrimoine (« Ministro dei beni culturali ») décréta une interdiction de construire dans la zone côtière près de la ville de Bari, y compris « Punta Perotti », au motif qu'il s'agissait d'un site de haut intérêt naturel. Cette mesure fut annulée par le tribunal administratif régional l'année suivante.

28. Le Procureur de la République interjeta appel du jugement du tribunal de Bari, demandant la condamnation des accusés.

29. Par un arrêt du 5 juin 2000, la cour d'appel réforma la décision de première instance. Elle estima que la délivrance des permis de construire était légale, en l'absence d'interdictions de bâtir à « Punta Perotti » et vu l'absence d'apparente illégalité dans la procédure d'adoption et approbation des conventions de lotissement.

30. Par conséquent, la cour d'appel acquitta les accusés au motif que l'élément matériel de l'infraction faisait défaut (« perché il fatto non sussiste ») et révoqua la mesure de confiscation de l'ensemble des constructions et terrains.

31. Le 27 octobre 2000, le Procureur de la République se pourvut en cassation.

32. Par un arrêt du 29 janvier 2001, déposé au greffe le 26 mars 2001, la Cour de cassation cassa sans renvoi la décision de la cour d'appel. Elle reconnut l'illégalité matérielle des projets de lotissement, au motif que les terrains concernés étaient frappés d'une interdiction absolue de construire et

d'une contrainte de paysage, imposées par la loi. A cet égard, la cour releva qu'au moment de l'adoption des projets de lotissement (le 20 mars 1990), la loi régionale n° 30 de 1990 en matière de protection du paysage n'était pas encore en vigueur. Par conséquent, les dispositions applicables en l'espèce étaient celles de la loi régionale n° 56 de 1980 (en matière d'urbanisme) et la loi nationale n° 431 de 1985 (en matière de protection du paysage).

33. Or, la loi n° 56 de 1980 imposait une interdiction de construire au sens de l'article 51 F), à laquelle les circonstances de l'espèce ne permettaient pas de déroger. En effet, les projets de lotissement concernaient des terrains non situés dans l'agglomération urbaine. En outre, au moment de l'adoption des conventions de lotissement, les terrains concernés étaient inclus dans un plan urbain de mise en œuvre du plan général d'urbanisme qui était postérieur à l'entrée en vigueur de la loi régionale n° 56 de 1980.

34. Enfin, la Cour de cassation releva qu'en mars 1992, soit au moment de l'approbation des projets de lotissement, aucun programme urbain de mise en œuvre n'était en vigueur. A cet égard la Cour rappela sa jurisprudence selon laquelle il fallait qu'un plan urbain de mise en œuvre soit en vigueur au moment de l'approbation des projets de lotissement (Cour de cassation Section 3, 21.197, *Volpe* ; 9.6.97, *Varvara* ; 24.3.98, *Lucifero*). Ceci puisque – toujours selon la jurisprudence – une fois un plan urbain de mise en œuvre expiré, l'interdiction de construire à laquelle le programme avait mis fin redéployait ses effets. Par conséquent, il fallait retenir l'existence de l'interdiction de construire sur les terrains en cause, au moment de l'approbation des projets de lotissement.

35. La Cour de cassation retint également l'existence d'une contrainte de paysage au sens de l'article 1 de la loi nationale n° 431 de 1985. En l'espèce, l'avis de conformité avec la protection du paysage de la part des autorités compétentes faisait défaut (à savoir il n'y avait ni le *nulla osta* délivré par les autorités nationales et attestant de la conformité avec la protection du paysage - au sens de l'article 28 de la loi n° 1150/1942 - ni l'avis préalable des autorités régionales selon les articles 21 et 27 de la loi n° 1150/1942 ou l'avis du comité régional pour l'urbanisme prévu aux articles 21 et 27 de la loi régionale n° 56/1980).

36. Enfin, la Cour de cassation releva que les projets de lotissement ne concernaient que 41 885 mètres carrés, alors que, selon les dispositions techniques du plan général d'urbanisme de la ville de Bari, la surface minimale était fixée à 50 000 mètres carrés.

37. A la lumière de ces considérations, la Cour de cassation retint donc le caractère illégal des projets de lotissement et des permis de construire délivrés. Elle acquitta les accusés au motif qu'il ne pouvait leur être reproché ni faute ni intention de commettre les faits délictueux et qu'ils avaient commis une « erreur inévitable et excusable » dans l'interprétation de dispositions régionales « obscures et mal formulées » et qui interféraient

avec la loi nationale. La Cour de cassation prit également en compte le comportement des autorités administratives, et notamment le fait que, à l'obtention des permis de construire, les requérantes avaient été rassurés par le directeur du bureau communal compétent ; que les interdictions visant la protection des sites contre lesquelles le projet de construction se heurtait ne figuraient pas dans le plan d'urbanisme ; que l'administration nationale compétente n'était pas intervenue. Enfin, la Cour de cassation affirma qu'en l'absence d'une enquête portant sur les raisons des comportements tenus par les organes publics, il n'était pas permis de faire des suppositions.

38. Par le même arrêt, la Cour de cassation ordonna la confiscation de l'ensemble des constructions et des terrains, au motif que, conformément à sa jurisprudence, l'application de l'article 19 de la loi n° 47 de 1985 était obligatoire en cas de lotissement illégal, même en l'absence d'une condamnation pénale des constructeurs.

C. Les développements postérieurs à l'issue de la procédure pénale

39. Le 23 avril 2001, l'administration municipale communiqua aux requérantes qu'à la suite de l'arrêt de la Cour de cassation du 29 janvier 2001, la propriété des terrains dédites sociétés sis à « Punta Perotti » avait été transférée à la municipalité.

40. Le 27 juin 2001, l'administration municipale de Bari procéda à l'occupation matérielle des terrains.

41. Des tiers dont les terrains étaient concernés par le projet de lotissement se virent également privés des terrains par l'effet de la confiscation.

42. Les requérantes, ainsi que des tiers qui n'avaient jamais fait l'objet de poursuite pénale, introduisirent un recours en opposition pour tenter de bloquer l'exécution de l'arrêt de la Cour de cassation pénale, qui avait ordonné la confiscation. Le recours des requérantes fut rejeté par le tribunal de Bari et puis par la Cour de cassation le 27 janvier 2005. L'État introduisit également un recours en opposition pour éviter que des biens lui appartenant ne soient confisqués au bénéfice de la ville de Bari. Par une décision du 9 mai 2005, la Cour de cassation rejeta le recours, au motif que la confiscation devait frapper toute la zone concernée par le projet de lotissement, y compris les lots non construits et les lots qui n'avaient pas encore été vendus, étant donné que tous ces terrains avaient perdu leur vocation et destination d'origine à cause du projet de lotissement litigieux.

43. En avril 2006 les immeubles érigés par les requérantes furent démolis.

44. Entre-temps, le 28 janvier 2006, Sud Fondi avait saisi le tribunal civil de Bari d'une demande en dommages-intérêts dirigée contre le Ministère des biens culturels, la région des Pouilles et la ville de Bari, autorités auxquelles elle reprochait pour l'essentiel d'avoir accordé des

permis de construire sans la diligence requise et d'avoir garanti que tout le dossier était conforme à la loi. La requérante demandait 150 000 000 EUR correspondant à la valeur actuelle du terrain confisqué, plus 134 530 910,69 EUR pour dommage ultérieur, 152 332 517,44 EUR pour manque à gagner et 25 822 844,95 EUR pour dommage immatériel. En outre, ses associés (Matarrese) demandaient un dédommagement pour atteinte à leur réputation.

45. Les parties ont indiqué que MABAR a intenté une procédure séparée pour demander les dommages à l'égard des mêmes autorités, et que IEMA n'a pas saisi les tribunaux nationaux, elle s'est bornée à envoyer un courrier aux autorités concernés.

46. Les 28 mars, 7 avril et 7 juin 2006, les requérantes ont déposé des articles de presse portant sur la démolition des bâtiments et mentionnant une procédure en dommages-intérêts intentée par la famille Matarrese. En particulier, un article paru le 26 avril 2006 dans *La Stampa* informait les lecteurs qu'une demande en dommages-intérêts à concurrence de 570 millions d'euros avait été adressée à la ville de Bari et que celle-ci avait répliqué en demandant en dédommagement à concurrence de 105 millions d'euros pour atteinte à l'image de la ville.

47. Le 10 mars 2008, le Gouvernement a transmis un article de presse, paru à une date non précisée, duquel il ressort qu'après la décision sur la recevabilité, la Cour a invité les parties à trouver un accord amiable ou à lui soumettre une demande en dommages-intérêts. L'article indique que « *si Matarrese (Sud Fondi) semble avoir l'intention de réclamer quelques centaines de millions d'euros, le Gouvernement n'entend même pas faire une proposition (.....)*. L'article indique ensuite : « *Nous ne donnerons aucun euro et nous n'adhérons pas à la proposition* » et puis : *La défense du Gouvernement à Strasbourg (c'est un magistrat) se plaint de ne pas avoir reçu toute la documentation sur l'affaire (...)*. En particulier, la nouvelle qu'une procédure en dommages-intérêts au plan national avait été intentée ne lui serait pas parvenue. Autrement, cette nouvelle aurait pu amener la Cour à décider autrement sur la recevabilité de la requête.

48. Le 9 avril 2008, dans le cadre d'un procès pénal ne concernant pas les requérantes, la cour d'appel de Bari – ayant pris bonne note de ce que la présente requête avait été déclarée recevable par la Cour – a saisi la Cour constitutionnelle pour que celle-ci se prononce sur la légalité de la confiscation infligée automatiquement même dans le cas où aucune responsabilité pénale n'a été constatée.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Les dispositions permettant d'apprécier le caractère abusif du lotissement

La loi n° 1497 de 1939

49. La protection des lieux pouvant être considérés comme sites naturels remarquables (*bellezze naturali*) est réglementée par la loi n° 1497 du 29 juin 1939, qui prévoit le droit de l'Etat d'imposer une « contrainte de paysage » (*vincolo paesaggistico*) sur les sites à protéger.

Le Décret du Président de la République n° 616 de 1977

50. Par le Décret du Président de la République, DPR n° 616 du 1977, l'Etat a délégué aux Régions les fonctions administratives en matière de protection des sites naturels remarquables.

La loi no 431 de 8 août 1985 (Dispositions urgentes en matière des sites présentant un grand intérêt pour l'environnement).

51. L'article 1 de cette loi soumet à des « limitations visant à protéger le paysage et l'environnement au sens de la loi n° 1497 de 1939 (*vincolo paesaggistico ed ambientale*), entre autres, les zones côtières situées à moins de 300 mètres de la ligne de brisement des vagues, même pour les terrains surplombant la mer. »

Il en découle l'obligation de demander aux autorités compétentes un avis de conformité avec la protection du paysage de tout projet de modification des lieux.

« Ces limitations ne s'appliquent pas aux terrains inclus dans les « zones urbaines A et B ». Pour les terrains inclus dans d'autres zones, ces limitations ne s'appliquent pas à ceux qui sont inclus dans un plan urbain de mise en œuvre. »

Par cette loi, le législateur a soumis le territoire à une protection généralisée. Celui qui ne respecte pas les contraintes prévues à l'article 1, est puni notamment aux termes de l'article 20 de la loi n° 47 de 1985 (sanctions prévues en matière d'urbanisme, voir *infra*).

La loi n° 10 du 27 janvier 1977 (Dispositions en matière de constructibilité des sols)

52. La loi n° 10 du 27 janvier 1977 prévoit à l'article 13 que les plans généraux d'urbanisme peuvent être réalisés à condition qu'un plan ou un programme urbain de mise en œuvre (*piano o programma di attuazione*) existe. Ce programme de mise en œuvre doit délimiter les zones dans

lesquelles les dispositions des plans généraux d'urbanisme doivent être mises en œuvre.

Il incombe aux Régions de décider du contenu et de la procédure permettant d'aboutir à un plan urbain de mise en œuvre et d'établir la liste des villes exonérées de l'obligation d'adopter un plan de mise en œuvre.

Lorsqu'une ville est obligée d'adopter un plan de mise en œuvre, les permis de construire ne peuvent être délivrés par le maire que si les permis litigieux ne visent une zone incluse dans le programme de réalisation (sauf exceptions prévues par la loi) et que si le projet est conforme au plan général d'urbanisme.

Aux termes de l'article 9, les villes exonérées de l'obligation d'adopter un plan de mise en œuvre peuvent délivrer des permis de construire.

La loi de la Région des Pouilles n° 56 du 31 mai 1980

53. La loi régionale n° 56 du 31 mai 1980, à son article 51 alinéa f), dispose :

« ... Jusqu'à l'entrée en vigueur des plans d'urbanisme territoriaux...

F) Il est interdit de construire à moins de 300 mètres de la limite avec le domaine maritime¹ ou du point le plus élevé surplombant la mer.

En cas de plan d'urbanisme (*strumento urbanistico*) déjà en vigueur ou adopté au moment de l'entrée en vigueur de cette loi, il est possible de construire seulement dans les zones A, B et C au sein des centres habités et au sein des installations touristiques. En outre, il est possible de construire des ouvrages publics et d'achever des installations industrielles et artisanales qui étaient en cours de construction à l'entrée en vigueur de cette loi »

L'article 18 de la loi n° 47 de 1985

54. La loi n° 47 du 27 février 1985 (Dispositions en matière de contrôle de l'activité urbaine et de construction, sanctions, récupération et régularisation des ouvrages) définit le « lotissement abusif » à son article 18 :

« Il y a lotissement abusif d'un terrain en vue de la construction,

a) en cas de commencement d'ouvrages impliquant une transformation urbaine non conforme aux plans d'urbanisme (*strumenti urbanistici*), déjà en vigueur ou adoptés, ou en tout cas non conforme aux lois de l'Etat ou des Régions ou bien en l'absence de l'autorisation requise ; (...) »

¹ Le domaine maritime est défini à l'article 28 du code de la navigation. Il comprend notamment les plages et le « lido », à savoir (selon la jurisprudence) la zone du rivage qui est submergée par la mer en cas de « mareggiata » (mer agitée), exclusion faite des tempêtes.

55. Cette disposition a été interprétée dans un premier temps dans le sens d'exclure le caractère abusif d'un lotissement lorsque les autorités compétentes ont délivré les permis requis (Cour de cassation, Section 3, arrêt n° 6094/1991, *Ligresti* ; 18 octobre 1988, *Brulotti*).

Elle a ensuite été interprétée dans le sens que, même s'il est autorisé par les autorités compétentes, un lotissement non conforme aux dispositions urbaines en vigueur est abusif (voir l'arrêt de la Cour de cassation du cas d'espèce, précédé par Cour de cassation, section 3, 16 novembre 1995, *Pellicani*, et 13 mars 1987, *Ginevoli* ; confirmé par le Sections Réunies de la Cour de cassation, arrêt n° 5115 de 2002, *Spiga*).

B. La confiscation

Principes généraux de droit pénal

56. a) L'article 27 § 1 de la Constitution italienne prévoit que « *la responsabilité pénale est personnelle* ». La Cour constitutionnelle a affirmé à plusieurs reprises qu'il ne peut y avoir de responsabilité objective en matière pénale (voir, parmi d'autres, Cour constitutionnelle, arrêt n° 1 du 10 janvier 1997, et *infra*, « autres cas de confiscation ». L'article 27 § 3 de la Constitution prévoit que « les peines ...doivent tendre à la rééducation du condamné ».

b) L'article 25 de la Constitution prévoit, à ses deuxième et troisième alinéas, que « personne ne peut être puni en l'absence d'une loi entrée en vigueur avant la commission des faits » et que « personne ne peut être sujette à une mesure de sureté sauf dans les cas prévus par la loi ».

c) L'article 1 du code pénal prévoit que « personne ne peut être puni pour un fait qui n'est pas expressément prévu par la loi comme étant constitutif d'une infraction pénale, et avec une peine qui n'est pas établie par la loi ». L'article 199 du code pénal, concernant les mesures de sureté, prévoit que personne ne peut être soumis à des mesures de sûreté non prévues par la loi et en dehors des cas prévus par la loi.

d) L'article 42, 1^{er} alinéa du code pénal prévoit que « l'on ne peut être puni pour une action ou une omission constituant une infraction pénale prévue par la loi si, dans la commission des faits, l'auteur n'avait pas de conscience et volonté (*coscienza e volontà*) ». La même règle est établie par l'article 3 de la loi du 25 novembre 1989 n° 689 en ce qui concerne les infractions administratives.

e) L'article 5 du code pénal prévoit que « Nul ne peut se prévaloir de son ignorance de la loi pénale pour obtenir une excuse ». La Cour constitutionnelle (arrêt n.364 de 1988) a statué que ce principe ne s'applique pas quand il s'agit d'une erreur inévitable, de sorte que cet article doit désormais être lu comme suit : « Nul ne peut se prévaloir de son ignorance de la loi pénale pour obtenir une excuse, sauf s'il s'agit d'une erreur

inévitable ». La Cour constitutionnelle a indiqué comme possible origine de l'inévitabilité objective de l'erreur sur la loi pénale l' « obscurité absolue de la loi », les « assurances erronées » de la part de personnes en position institutionnelle pour juger de la légalité des faits à accomplir, l'état « gravement chaotique » de la jurisprudence.

La confiscation prévue par le code pénal

57. Aux termes de l'article 240 du code pénal :

« 1^{er} alinéa : En cas de condamnation, le juge peut ordonner la confiscation des choses qui ont servi ou qui furent destinées à la commission de l'infraction, ainsi que les choses qui sont le produit ou le bénéfice de l'infraction.

2^{ème} alinéa : La confiscation est toujours ordonnée :

1. Pour les choses qui constituent le prix de l'infraction ;

2. Pour les choses dont la fabrication, l'usage, le port, la détention ou l'aliénation sont pénalement interdites.

3^{ème} alinéa : Dans les cas prévus au premier alinéa et au point 1 du deuxième alinéa, la confiscation ne peut frapper les tiers (« personnes étrangères à l'infraction ») propriétaires des choses en question.

4^{ème} alinéa : Dans le cas prévu au point 2 du deuxième alinéa, la confiscation ne peut frapper les tiers (« personnes étrangères à l'infraction ») propriétaires lorsque la fabrication, l'usage, le port, la détention ou l'aliénation peuvent être autorisés par le biais d'une autorisation administrative. »

58. En tant que mesure de sûreté, la confiscation relève de l'article 199 du code pénal qui prévoit que « personne ne peut être soumis à des mesures de sûreté non prévues par la loi et en dehors des cas prévus par la loi ».

Autres cas de confiscation / La jurisprudence de la Cour constitutionnelle

59. En matière de douanes et de contrebande, les dispositions applicables prévoient la possibilité de confisquer des biens matériellement illicites, même si ces derniers sont détenus par des tiers. Par l'arrêt n° 229 de 1974, la Cour constitutionnelle a déclaré les dispositions pertinentes incompatibles avec la Constitution (notamment l'article 27), sur la base du raisonnement suivant :

« Il peut y avoir des choses matériellement illicites, dont le caractère illicite ne dépend pas de la relation avec la personne qui en dispose. Ces choses doivent être confisquées auprès toute personne les détenant à n'importe quel titre (...).

Pour éviter que la confiscation obligatoire des choses appartenant à des tiers - étrangers à la contrebande - ne se traduise en une responsabilité objective à leur charge - à savoir une responsabilité du simple fait qu'ils sont propriétaires des choses

impliquées - et pour éviter qu'ils subissent les conséquences patrimoniales des actes illicites commis par d'autres, il faut que l'on puisse reprocher à ces tiers un *quid* sans lequel l'infraction (...) n'aurait pas eu lieu ou n'aurait pas été favorisée. En somme, il faut pouvoir reprocher à ces tiers un manque de vigilance. »

60. La Cour constitutionnelle a réitéré ce principe dans les arrêts n° 1 de 1997 et n° 2 de 1987, en matière de douanes et d'exportation d'œuvres d'art.

La confiscation du cas d'espèce (article 19 de la loi n° 47 du 28 février 1985)

61. L'article 19 de la loi n° 47 du 28 février 1985 prévoit la confiscation des ouvrages abusifs aussi bien que des terrains lotis de manière abusive, lorsque les juridictions pénales ont établi par un arrêt définitif que le lotissement est abusif. L'arrêt pénal est immédiatement transcrit dans les registres immobiliers.

L'article 20 de la loi n° 47 du 28 février 1985

62. Cette disposition prévoit des sanctions définies comme étant des « sanctions pénales ». La confiscation n'y figure pas.

En cas de lotissement abusif - tel que défini à l'article 18 de cette même loi – les sanctions prévues sont l'emprisonnement jusqu'à deux ans et l'amende jusqu'à 100 millions de lires italiennes (environ 516 460 euros).

L'article 44 du code de la construction (DPR n° 380 de 2001)

63. Le Décret de Président de la République n° 380 du 6 juin 2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative et regolamentari in materia edilizia*) a codifié les dispositions existantes notamment en matière de droit de bâtir. Au moment de la codification, les articles 19 et 20 de la loi n° 47 de 1985 ci-dessus ont été unifiés en une seule disposition, à savoir l'article 44 du code, qui est ainsi titré :

« Art. 44 (L) – Sanctions pénales

(...)

2. La confiscation des ouvrages abusifs aussi bien que des terrains lotis de manière abusive, lorsque les juridictions pénales ont établi par un arrêt définitif que le lotissement est illégal. »

La jurisprudence relative à la confiscation pour lotissement abusif

64. Dans un premier temps, les juridictions nationales avaient classé la confiscation applicable en cas de lotissement abusif comme étant une sanction pénale. Dès lors, elle ne pouvait être appliquée qu'aux biens du prévenu reconnu coupable du délit de lotissement illégal, conformément à l'article 240 du code pénal (Cour de cassation, Sec. 3, 18 octobre 1988, *Brunotti* ; 8 mai 1991, *Ligresti* ; Sections Unies, 3 février 1990, *Cancilleri*).

65. Par un arrêt du 12 novembre 1990, la Section 3 de la Cour de cassation (affaire *Licastro*) affirma que la confiscation était une sanction administrative et obligatoire, indépendante de la condamnation au pénal. Elle pouvait donc être prononcée à l'égard de tiers, puisqu'à l'origine de la confiscation il y a une situation (une construction, un lotissement) qui doit être matériellement abusive, indépendamment de l'élément moral. De ce fait, la confiscation peut être ordonnée lorsque l'auteur est acquitté en raison de l'absence d'élément moral (« *perché il fatto non costituisce reato* »). Elle ne peut pas être ordonnée si l'auteur est acquitté en raison de la non matérialité des faits (« *perché il fatto non sussiste* »).

66. Cette jurisprudence fut largement suivie (Cour de Cassation, Section 3, arrêt du 16 novembre 1995, *Besana* ; n° 12471, n° 1880 du 25 juin 1999, *Negro* ; 15 mai 1997 n° 331, *Sucato* ; 23 décembre 1997 n° 3900, *Farano* ; n° 777 du 6 mai 1999, *Iacoangeli*). Par l'ordonnance n° 187 de 1998, la Cour constitutionnelle a reconnu la nature administrative de la confiscation.

Tout en étant considérée comme étant une sanction administrative par la jurisprudence, la confiscation ne peut être annulée par un juge administratif, la compétence en la matière relevant uniquement du juge pénal (Cour de cassation, Sec. 3, arrêt 10 novembre 1995, *Zandomenighi*).

La confiscation de biens se justifie puisque ceux-ci sont les « objets matériels de l'infraction ». En tant que tels, les terrains ne sont pas « dangereux », mais ils le deviennent lorsqu'ils mettent en danger le pouvoir de décision qui est réservé à l'autorité administrative (Cour de cassation, Sec. 3, n° 1298/2000, *Petrachi* et autres).

Si l'administration régularise *ex post* le lotissement, la confiscation doit être révoquée (Cour de cassation, arrêt du 14 décembre 2000 n° 12999, *Lanza* ; 21 janvier 2002, n° 1966, *Venuti*).

Le but de la confiscation est de rendre indisponible une chose dont on présume qu'on connaît la dangerosité : les terrains faisant l'objet d'un lotissement abusif et les immeuble abusivement construits. On évite ainsi la mise sur le marché immobilier de tels immeubles. Quant aux terrains, on évite la commission d'infractions ultérieures et on ne laisse pas de place à des pressions éventuelles sur les administrateurs locaux afin qu'ils régularisent la situation (Cour de cassation, Sec. 3, 8 février 2002, *Montalto*).

EN DROIT

I. SUR LES EXCEPTIONS PRÉLIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

67. Dans ses observations du 5 décembre 2007, le Gouvernement a soulevé une exception de non-épuisement des voies de recours internes. Il aurait appris grâce à des articles de presse que Sud Fondi et MABAR, avant la décision sur la recevabilité, avaient engagé une procédure en dommages-intérêts au niveau national à l'encontre de la ville de Bari, de la région Pouilles et de l'Etat. Le Gouvernement a précisé que la requérante IEMA n'avait pas intenté de recours et qu'elle avait sommé l'administration publique de la dédommager à concurrence de 47 millions d'euros. D'après le Gouvernement, les procédures engagées sont identiques à celle intentée à Strasbourg tant pour le *petitum* que pour la *causa petendi*. La Cour devrait dès lors rayer la requête du rôle ou la déclarer irrecevable.

68. Le Gouvernement observe ensuite que « les requérantes sont porteuses de plusieurs vérités », car au niveau européen, elles revendiquent leur droit de bâtir alors qu'au niveau national elles admettent d'avoir commis une erreur causée par le comportement de l'administration. Il en découle que les requérantes demandent la déclaration de la responsabilité de l'Etat italien pour des motifs contradictoires entre eux devant la Cour et devant les juges nationaux.

69. Le 14 janvier 2008, le Gouvernement a dénoncé un abus de procédure des requérantes au motif que celles-ci n'avaient pas informé la Cour de ce qu'elles avaient réclamé des dommages-intérêts au niveau national. Elles auraient voulu cacher ces informations à la Cour, ce qui ne se concilie pas avec l'article 47 § 6 du Règlement de la Cour, d'après lequel les parties doivent informer cette dernière de tout fait pertinent pour l'examen de l'affaire. Vu que les requérantes ont transmis des communications incomplètes et donc trompeuses, la Cour devrait rayer la requête du rôle ou la déclarer irrecevable car abusive. Il se réfère sur ce point à l'affaire *Hadrabova et autres c. République tchèque* (déc.), 25 septembre 2007.

70. Le 10 mars 2008, le Gouvernement a dénoncé un deuxième abus des requérantes relatif à un article de presse (voir paragraphe 47 ci-dessus) publié à une date non connue. Selon lui, cet article révèle le non-respect de la confidentialité de la procédure de la part des requérantes et confirme le caractère abusif de la requête.

71. Les requérantes s'opposent aux arguments du Gouvernement.

72. S'agissant de l'exception de non-épuisement, elles observent que celle-ci est tardive, car le Gouvernement ne pouvait pas ignorer l'existence de ces procédures bien avant la décision sur la recevabilité vu que Sud Fondi et MABAR ont assigné en justice des organismes publics (la ville de Bari, le ministère des biens culturels et la région des Pouilles) en date du 28

janvier 2006. L'État a déposé un mémoire de constitution en réponse le 18 avril 2006. Ce n'est donc pas sérieux de la part du Gouvernement de soutenir qu'il n'était pas au courant de ces procédures avant la recevabilité. Par conséquent, elles demandent à la Cour de rejeter cette exception, vu qu'elle n'a été soulevée que le 5 décembre 2007. En tout état de cause, les requérantes observent que IEMA n'a pas intenté de recours et n'est donc pas concernée par cette exception.

73. En outre, les requérantes observent que le Gouvernement n'a pas montré l'accessibilité et efficacité des recours intentés par rapport aux violations alléguées. Elles soutiennent que la possibilité d'intenter un recours en dommages-intérêts comme elles l'ont fait n'existe que depuis l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 204 de 2004. L'accès à ce remède étant inexistant au moment de l'introduction de la requête, ce remède n'est pas à épuiser. En outre, les requérantes ayant déjà épuisé la voie pénale, un recours civil n'est pas à épuiser. Ensuite, elles observent que les arguments soutenus par le Gouvernement devant le tribunal civil de Bari, à savoir l'absence de juridiction et la prescription du droit à réparation, ne se concilient pas avec l'argument soulevé devant la Cour, selon lequel le recours intenté est efficace et donc à épuiser. Enfin, les recours engagés au niveau national ne visent pas à doubler le recours engagé à Strasbourg car ils ne concernent pas la procédure pénale s'étant terminée par la confiscation des biens, et donc ne visent pas la réparation des violations de la Convention. Les recours nationaux se fondent sur la responsabilité extracontractuelle des administrations pour avoir pendant de longues années certifié la nature constructible des terrains en cause et pour avoir délivré des permis de construire.

74. Quant au prétendu caractère abusif de la requête, les requérantes observent que dans l'affaire *Hadrabova* citée par le Gouvernement, la partie requérante avait déjà obtenu au plan national un dédommagement pour le même motif invoqué devant la Cour et elle l'avait caché. Or, en l'espèce aucun dédommagement n'a été payé par l'État italien. En outre, les informations passées sous silence dans l'affaire *Hadrabova* concernaient l'existence d'une procédure ayant le même objet que celle pendante à Strasbourg, alors qu'en l'espèce il s'agit de deux procédures différentes. En outre, les requérantes observent qu'elles n'ont jamais eu l'intention de cacher à la Cour l'existence de ces procédures, dont, par ailleurs, il était fait mention dans les articles de presse qu'elles ont envoyés à la Cour. Tout simplement, vu que le but des procédures nationales n'est pas le même que celui de la procédure à Strasbourg, elles n'estimaient pas nécessaire d'envoyer un courrier *ad hoc*.

75. Quant à la prétendue divulgation d'informations confidentielles, les requérantes nient d'avoir fait de révélations à la presse concernant le fait que le Gouvernement avait refusé le règlement amiable, vu que le refus ne leur avait pas été notifié par les autorités italiennes. En tout état de cause, elles

observent que les informations qui se trouvent dans la presse ne sont pas sous leur contrôle.

76. Enfin, les requérantes tiennent à critiquer la teneur de certains passages des observations du Gouvernement (paragraphe 97, 145 et 159 ci-dessous), qu'elles qualifient d'offensantes. Elles tiennent à souligner leur bonne foi, tant dans la procédure à Strasbourg qu'au niveau national.

77. La Cour rappelle qu'aux termes de l'article 55 de son règlement, « Si la Partie contractante défenderesse entend soulever une exception d'irrecevabilité, elle doit le faire, pour autant que la nature de l'exception et les circonstances le permettent, dans les observations écrites ou orales sur la recevabilité de la requête (...) ».

78. En l'espèce, la Cour estime qu'avant la décision sur la recevabilité du 30 août 2007, le Gouvernement ne pouvait pas ignorer les demandes en dommages-intérêts des requérantes dûment notifiées en 2006 à l'encontre d'organismes publics, dont le Ministère des biens culturels. Il y a donc forclusion pour ce qui est des exceptions ayant trait aux procédures en dommages-intérêts intentées au niveau national.

79. La Cour rappelle ensuite qu'elle peut rejeter une requête qu'elle considère comme irrecevable « à tout moment de la procédure » (article 35 § 4 de la Convention). Des faits nouveaux portés à sa connaissance peuvent la conduire, même au stade de l'examen du fond, à revenir sur la décision par laquelle la requête a été déclarée recevable et à la déclarer ultérieurement irrecevable, en application de l'article 35 § 4 de la Convention (voir, par exemple, *Medeanu c. Roumanie* (déc.), n° 29958/96, du 8 avril 2003 ; *İlhan c. Turquie* [GC], n° 22277/93, § 52, CEDH 2000-VII ; *Azinas c. Chypre* [GC], n° 56679/00, §§ 37-43, CEDH 2004-III). Elle peut aussi rechercher, même à un stade avancé de la procédure, si la requête se prête à l'application de l'article 37 de la Convention. Pour conclure que le litige a été résolu au sens de l'article 37 § 1 b) et que le maintien de la requête par le requérant ne se justifie donc plus objectivement, la Cour doit examiner, d'une part, la question de savoir si les faits dont le requérant tire directement grief persistent ou non et, d'autre part, si les conséquences qui pourraient résulter d'une éventuelle violation de la Convention à raison de ces faits ont également été effacées (*Pisano c. Italie* [GC] (radiation), n° 36732/97, § 42, 24 octobre 2002).

80. En l'espèce, la Cour ne relève pas l'existence d'un « fait nouveau » survenu après la recevabilité qui pourrait l'amener à revenir sur sa décision quant à la recevabilité. En outre, elle note que le litige n'a pas été résolu de sorte qu'il n'y a pas lieu de rayer la requête du rôle.

81. La Cour rappelle enfin qu'une requête peut être rejetée comme étant abusive si elle a été fondée sciemment sur des faits erronés (voir, entre autres, *Kérétchavili c. Géorgie*, n° 5667/02, 2 mai 2006 ; *Varbanov c. Bulgarie*, n° 31365/96, § 37, CEDH 2000-X ; *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, §§ 53-54, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV ;

Řehák c. République tchèque (déc.), n° 67208/01, 18 mai 2004), en vue d'induire délibérément la Cour en erreur (*Assenov et autres c. Bulgarie*, décision de la Commission, n° 24760/94, 27 juin 1996 ; *Varbanov c. Bulgarie*, n° 31365/96, § 36, CEDH 2000-X).

82. La Cour, tout en regrettant que les requérantes n'aient pas formellement informé la Cour de leurs démarches auprès des tribunaux internes, ne considère pas établi qu'elles aient essayé de l'induire en erreur. La requête n'est donc pas abusive.

83. Partant, il y a lieu de rejeter les exceptions du Gouvernement.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 7 DE LA CONVENTION

84. Les requérantes dénoncent l'illégalité de la confiscation qui a frappé leurs biens au motif que cette sanction aurait été infligée dans un cas non prévu par la loi. Elles allèguent la violation de l'article 7 de la Convention, qui dispose :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées. »

A. Sur l'applicabilité de l'article 7 de la Convention

85. La Cour rappelle que, dans sa décision du 30 août 2007, elle a estimé que la confiscation litigieuse s'analyse en une peine et que, partant, l'article 7 de la Convention trouve à s'appliquer.

B. Sur l'observation de l'article 7 de la Convention

1. Arguments des requérantes

86. Les requérantes soutiennent que le caractère abusif du lotissement n'était pas « prévu par la loi ». Leurs doutes quant à l'accessibilité et à la prévisibilité des dispositions applicables seraient confirmés par l'arrêt de la Cour de cassation, ayant constaté que les accusés s'étaient trouvés dans une situations de « ignorance inévitable » ; ceux-ci ont été acquittés pour l'« erreur excusable » commise dans l'interprétation du droit applicable, compte tenu de la législation régionale obscure, de l'obtention des permis de

construire, des assurances reçues de la part des autorités locales quant à la régularité de leurs projets et de l'inertie des autorités compétentes en matière de protection du paysage jusqu'en 1997. Sur le point de savoir si, une fois tous les permis de construire accordés, un lotissement pouvait être ou non qualifié d'abusif, la jurisprudence a en outre connu beaucoup d'hésitations qui n'ont été résolues que le 8 février 2002, par les Sections Réunies de la Cour de cassation. Ceci prouve donc que jusqu'en 2001 il y avait incertitude et que le fait d'avoir qualifié d'abusif le lotissement des requérantes, antérieurement au prononcé à sections réunies, constitue une interprétation non littérale, extensive, et donc imprévisible et incompatible avec l'article 7 de la Convention.

87. Les requérantes soutiennent ensuite qu'il n'y avait en tout cas pas d'illégalité matérielle en l'espèce, puisque les lotissements ne se heurtaient pas à des limitations frappant leurs terrains. Sur ce point, elles se réfèrent à l'arrêt de la cour d'appel de Bari, qui n'avait constaté aucune illégalité matérielle, estimant qu'aucune interdiction de construire ne frappait les terrains en cause. En outre, au fait que le ministère des biens culturels ait pris un arrêté le 30 juin 1999 soumettant les terrains en cause à des contraintes prouverait qu'antérieurement, aucune contrainte ne gravait sur lesdits terrains. Enfin, le plan d'urbanisme « territorial thématique du paysage », adopté le 15 décembre 2000 par décision du conseil régional des Pouilles n° 1748, confirmerait qu'il n'y avait aucune interdiction de bâtir.

88. S'agissant de la légalité de la sanction qui leur a été infligée, les requérantes soutiennent que, pour être légale, une peine doit être prévisible, à savoir il doit être possible de prévoir raisonnablement au moment de la commission de l'infraction les conséquences y afférentes au niveau de la sanction, aussi bien en ce qui concerne le type de sanction que la mesure de la sanction. En outre, pour être compatible avec l'article 7 de la Convention, une peine doit se rattacher à un comportement reprochable. Les requérantes estiment qu'aucune de ces conditions n'est remplie.

89. Au moment où les permis de construire ont été délivrés, et à l'époque de la construction des bâtiments, il était impossible pour les requérantes de prévoir l'application de la confiscation. En effet, la loi n° 47 de 1985 ne prévoyant pas de manière explicite la possibilité de confisquer les biens de tiers en cas d'acquiescement des accusés, la confiscation infligée dans le cas d'espèce serait « non prévue par la loi ». Pour infliger la confiscation, les juridictions nationales ont donné une interprétation non littérale de l'article 19 de la loi n° 47/1985 et ceci est arbitraire puisqu'on est dans le domaine pénal et l'interprétation par analogie au détriment de l'intéressé ne peut pas être utilisée. En outre, une telle interprétation se heurte à l'article 240 du code pénal, qui établit le régime général des confiscations.

90. Même à supposer que l'interprétation ayant conduit à confisquer les biens d'une personne acquittée puisse être qualifiée d'interprétation littérale, il faut néanmoins encore démontrer que le caractère abusif du lotissement

était effectivement prévu par la loi. Sur ce point, les requérantes rappellent que le caractère abusif du lotissement en question était loin d'être manifeste, vu l'acquiescement au motif que la législation était tellement complexe que l'ignorance de la loi était inévitable et excusable.

91. Les requérantes observent ensuite que la sanction ne se rattache pas à un comportement reprochable, vu que la confiscation a été ordonnée à elles qui sont « tierces » par rapport aux accusés et compte tenu surtout de l'acquiescement de ceux-ci et des motivations de l'acquiescement. Les requérantes invoquent à cet égard le principe de la « responsabilité pénale personnelle » prévu par la Constitution, ce qui interdit de répondre pénalement du fait d'autrui. Ce principe n'est qu'un aspect complémentaire de l'interdiction de l'analogie *in malam partem* et de l'obligation d'énumérer de manière limitative les cas auxquels une sanction pénale s'applique (*principio di tassatività*).

92. Les requérantes rappellent enfin que, jusqu'en 1990, la confiscation avait été classée par les juridictions nationales parmi les sanctions pénales. De ce fait, elle pouvait frapper uniquement les biens de l'accusé (Cour de cassation, Section 3, 16 novembre 1995, *Befana*; 24 février 1999, *Iacoangeli*). Ce n'est qu'à partir de 1990 que la jurisprudence a évolué dans le sens de considérer la confiscation comme étant une sanction administrative et donc pouvant s'infliger indépendamment de la condamnation pénale et aussi à l'égard de tiers. Selon elles, un tel revirement de jurisprudence a eu lieu uniquement pour permettre la confiscation des biens de tiers en cas d'acquiescement des accusés, comme en l'espèce.

93. Enfin, les requérantes observent que l'Etat soutient devant la Cour une thèse différente par rapport à celle soutenue au niveau national par les avocats ayant assumé la défense de la Région des Pouilles et de l'automobile club italien, qui a contesté la légalité de la confiscation à leur égard car infligée à des sujets étrangers à la procédure pénale.

94. En conclusion, la confiscation de l'espèce se heurte à l'interdiction de la responsabilité pénale pour fait d'autrui et est dès lors arbitraire.

95. De surcroît, les requérantes rappellent la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle une confiscation ne peut frapper les biens des tiers étrangers à l'infraction que « lorsqu'à ceux-ci l'on peut reprocher un *quid* sans lequel l'infraction n'aurait pas eu lieu ou n'aurait pas été favorisée ». Ensuite, les requérantes invoquent le principe selon lequel une personne morale ne peut pas être pénalement responsable (*societas delinquere non potest*).

2. Arguments du Gouvernement

96. Le Gouvernement soutient que tant l'infraction que la confiscation étaient « prévues par la loi », à savoir par des dispositions accessibles et

prévisibles. Aucun problème de rétroactivité ni d'interprétation extensive ne se pose en l'espèce.

97. Il y avait illégalité matérielle, car les terrains litigieux étaient frappés par les limitations *ex lege*, prévues, d'une part, par l'article 51 f) de la loi régionale no 56 de 1980 et, d'autre part, par la loi no 431 de 1985 en vigueur depuis le 15 septembre 1985. Ces contraintes existaient avant l'arrêté ministériel du 30 juin 1999 déclarant certaines parties du territoire de la ville de Bari comme étant d'intérêt remarquable pour le paysage. Elles étaient accessibles et prévisibles, car publiées. Elles devaient être claires pour les requérantes, vu qu'elles ne sont pas assimilables à un citoyen quelconque mais sont des professionnels de la construction et donc une diligence spéciale pouvait être attendue d'elles (*Chorherr c. Autriche*, 25 août 1993, § 25, série A n° 266-B ; *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, 29 octobre 1992, § 60, série A n° 246-A). Le Gouvernement admet que l'administration s'est conduite comme si tout était dans l'ordre. Cependant, le comportement de celle-ci n'aurait pas été transparent et conforme aux normes de bonne administration.

98. S'agissant de la confiscation, celle-ci est prévue par l'article 19 de la loi n° 47 de 1985. Cette disposition était accessible et prévisible.

99. Quant à l'interprétation de cette disposition par les juridictions nationales, selon le Gouvernement elle n'a pas été extensive au détriment des requérantes. En l'espèce, l'interprétation judiciaire a été cohérente avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible (sur ce point le Gouvernement se réfère notamment à *S.W. c. Royaume-Uni*, 22 novembre 1995, § 36, série A n° 335-B ; *Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], n°s 34044/96, 35532/97 et 44801/98, § 82, CEDH 2001-II). A cet égard, le Gouvernement observe que l'article 19 de la loi no 47 de 1985 n'exige pas la condamnation de l'auteur de l'infraction, mais seulement le constat du caractère illégal du lotissement. Si le législateur national avait voulu prévoir la confiscation seulement dans le cas d'un prévenu condamné, dans le texte de l'article 19 de la loi n° 47/1985 après le mot « décision » il y aurait le mot « condamnation ». Le fait que cette disposition ne spécifie pas que la confiscation peut avoir lieu uniquement en cas de condamnation permet au juge pénal d'ordonner la confiscation dans le cas d'un acquittement où il a tout de même constaté le caractère matériellement illégal d'un lotissement. Il s'agit en effet d'une sanction réelle et non personnelle. Il est donc possible de confisquer dans le cas d'un acquittement comme celui de l'espèce, où l'élément moral fait défaut. En conclusion, il y a eu interprétation littérale de la loi, car en l'espèce, après avoir constaté l'élément matériel du crime, à savoir l'illégalité du lotissement, la confiscation est appliquée de manière légitime.

100. Le Gouvernement observe que la Convention n'impose pas qu'il y ait un lien nécessaire entre accusation en matière pénale et répercussions sur les droits patrimoniaux, à savoir rien n'empêche d'adopter des mesures de

confiscation même si on les classe comme sanctions pénales résultant d'un acte qui n'a pas entraîné l'inculpation du sujet, étranger à la procédure pénale (n'ayant pas fait l'objet d'accusation pendant la procédure pénale). Sur ce point, le Gouvernement se réfère à trois arrêts de la Cour (*AGOSI c. Royaume-Uni*, 24 octobre 1986, série A n° 108, *Air Canada c. Royaume-Uni*, 5 mai 1995, série A n° 316-A et *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI) et observe que dans ces affaires, les requérantes avaient subi la confiscation de leurs biens même si l'accusation pénale ne portait pas contre eux et ils n'avaient commis aucune faute.

101. Selon le Gouvernement, la confiscation pourrait s'analyser en une « mesure de sûreté patrimoniale » relevant de l'article 240 du code pénal, deuxième alinéa, point 2. Cette disposition indique que « le juge ordonne toujours la confiscation des choses dont la fabrication, l'usage, le port, la détention ou l'aliénation constitue une infraction pénale, même s'il n'y a pas eu de condamnation pénale ». Le Gouvernement observe que toute mesure de sûreté, comme toute peine, est ordonnée dans le respect du principe de légalité et renvoie à l'article 199 du code pénal, qui prévoit que « personne ne peut être soumis à des mesures de sûreté non prévues par la loi et en dehors des cas prévus par la loi ». La possibilité de confisquer les constructions abusives est prévue par l'article 240 du code pénal, 2ème alinéa, dans la mesure où ces constructions sont des « choses dont la fabrication est pénalement interdite ». Elle est également prévue par l'article 19 de la loi no 47 de 1985. La possibilité de confisquer les sols faisant l'objet d'un lotissement abusif est uniquement prévue par l'article 19 de la loi no 47 de 1985. En effet, les sols ne sont pas « intrinsèquement dangereux ». Le fait que la confiscation ait été ordonnée à l'égard des sociétés requérantes, tierces par rapport aux accusés, se justifie par la nature « réelle » de la sanction. Selon le Gouvernement, il n'y a pas de conflit avec le principe de « responsabilité personnelle » selon l'article 27 de la Constitution, au motif que la confiscation n'a pas une finalité répressive mais préventive. Il s'agit de rendre indisponible pour le possesseur une chose dont on présume ou on connaît la dangerosité, d'éviter de mettre sur le marché des constructions abusives, et d'empêcher la commission d'infractions ultérieures.

102. L'interprétation de l'article 19 de la loi no 47 de 1985 n'a pas été non plus imprévisible. A cet égard, le Gouvernement renvoie à l'abondante jurisprudence en la matière et soutient que la Cour de cassation avait déjà affirmé en 1987 (arrêt n° 614 du 13 mars 1987, *Ginevoli*) qu'une construction autorisée mais non conforme aux dispositions sur l'urbanisme pouvait faire l'objet de saisie. En outre, l'arrêt Ligresti de 1991 de la Cour de cassation aurait affirmé que tout permis de construire doit faire l'objet d'un test de compatibilité et doit donc passer pour illicite et inexistant s'il s'avère contraire à la loi. Ensuite, le Gouvernement observe que s'il est vrai que

l'interprétation judiciaire en matière pénale doit être raisonnablement prévisible, les revirements de jurisprudence constituent une matière soustraite à la juridiction de la Cour qui ne peut ni comparer les décisions rendues par les tribunaux nationaux ni interdire la possibilité d'un revirement jurisprudentiel.

103. De surcroît, le Gouvernement observe que depuis 2001 (décret législatif n° 231/01), une société peut faire l'objet d'une mesure patrimoniale découlant d'un acte commis par son représentant légal.

104. En conclusion, le Gouvernement demande à la Cour de rejeter la requête comme étant « irrecevable et/ou mal fondée. »

3. *Appréciation de la Cour*

a) **Rappel des principes pertinents applicables**

105. La garantie que consacre l'article 7, élément essentiel de la prééminence du droit, occupe une place primordiale dans le système de protection de la Convention, comme l'atteste le fait que l'article 15 n'y autorise aucune dérogation en temps de guerre ou autre danger public. Ainsi qu'il découle de son objet et de son but, on doit l'interpréter et l'appliquer de manière à assurer une protection effective contre les poursuites, les condamnations et les sanctions arbitraires (arrêts *S.W.* et *C.R. c. Royaume-Uni* du 22 novembre 1995, série A n^{os} 335-B et 335-C, p. 41, § 34, et p. 68, § 32, respectivement).

106. L'article 7 § 1 consacre notamment le principe de la légalité des délits et des peines (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). S'il interdit en particulier d'étendre le champ d'application des infractions existantes à des faits qui, antérieurement, ne constituaient pas des infractions, il commande en outre de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie (voir, parmi d'autres, *Coëme et autres c. Belgique*, nos 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, § 145, CEDH 2000-VII).

107. Il s'ensuit que la loi doit définir clairement les infractions et les peines qui les répriment. Cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et au besoin à l'aide de l'interprétation qui en est donnée par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

108. La notion de « droit » (« *law* ») utilisée à l'article 7 correspond à celle de « loi » qui figure dans d'autres articles de la Convention ; elle englobe le droit d'origine tant législative que jurisprudentielle et implique des conditions qualitatives, entre autres celles de l'accessibilité et de la prévisibilité (*Cantoni c. France*, 15 novembre 1996, § 29, *Recueil* 1996-V ; *S.W. c. Royaume-Uni*, § 35, 22 novembre 1995 ; *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, §§ 40-41, série A n° 260-A). Aussi clair que le libellé d'une disposition légale puisse être, dans quelque système juridique que ce soit, y

compris le droit pénal, il existe immanquablement un élément d'interprétation judiciaire. Il faudra toujours élucider les points douteux et s'adapter aux changements de situation. D'ailleurs il est solidement établi dans la tradition juridique des Etats parties à la Convention que la jurisprudence, en tant que source du droit, contribue nécessairement à l'évolution progressive du droit pénal (*Kruslin c. France*, 24 avril 1990, § 29, série A n° 176-A). On ne saurait interpréter l'article 7 de la Convention comme proscrivant la clarification graduelle des règles de la responsabilité pénale par l'interprétation judiciaire d'une affaire à l'autre, à condition que le résultat soit cohérent avec la substance de l'infraction et raisonnablement prévisible (*Streletz, Kessler et Krenz c. Allemagne* [GC], n^{os} 34044/96, 35532/97 et 44801/98, § 50, CEDH 2001-II).

109. La portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. La prévisibilité d'une loi ne s'oppose pas à ce que la personne concernée soit amenée à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Il en va spécialement ainsi des professionnels, habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. Aussi peut-on attendre d'eux qu'ils mettent un soin particulier à évaluer les risques qu'il comporte (*Pessino c. France*, no 40403/02, § 33, 10 octobre 2006).

110. La tâche qui incombe à la Cour est donc de s'assurer que, au moment où un accusé a commis l'acte qui a donné lieu aux poursuites et à la condamnation, il existait une disposition légale rendant l'acte punissable et que la peine imposée n'a pas excédé les limites fixées par cette disposition (*Murphy c. Royaume-Uni*, requête n° 4681/70, décision de la Commission des 3 et 4 octobre 1972, Recueil de décisions 43 ; *Coëme et autres*, arrêt précité, § 145).

b) L'application de ces principes dans la présente affaire

111. Dans leurs volumineuses observations, les parties se sont livrées à un échange d'arguments portant sur la « prévisibilité » du caractère abusif du lotissement litigieux ainsi que sur la prévisibilité de la confiscation au regard de l'évolution de la jurisprudence des cours nationales. La Cour n'estime pas devoir donner un compte-rendu détaillé des décisions citées dans le présent arrêt car il ne lui revient pas de juger du caractère imprevisible de l'infraction *in abstracto*. En effet, elle va se fonder sur les conclusions de la Cour de cassation qui, dans le cas d'espèce, a prononcé un acquittement à l'égard des représentants des sociétés requérantes, accusés de lotissement abusif.

112. Selon la Haute juridiction nationale, les prévenus ont commis une erreur inévitable et excusable dans l'interprétation des normes violées ; la loi régionale applicable en combinaison avec la loi nationale était « obscure et

mal rédigée » ; son interférence avec la loi nationale en la matière avait produit une jurisprudence contradictoire; les responsables de la municipalité de Bari avaient autorisé le lotissement et avaient assuré les requérantes de sa régularité ; à tout cela s'était ajoutée l'inertie des autorités chargées de la tutelle de l'environnement. La présomption de connaissance de la loi (article 5 du code pénal) ne jouait plus et, en conformité avec l'arrêt n. 364 de 1988 de la Cour constitutionnelle (paragraphe 56 e) ci-dessus) et l'arrêt des Sections Unies de la même Cour de Cassation du 18 juillet 1994 n. 8154, l'élément moral de l'infraction (articles 42 et suivants du code pénal) devait être exclu puisque, avant même qu'on puisse examiner l'existence du dol ou d'une faute par négligence ou imprudence, il fallait exclure la « conscience et volonté » de violer la loi pénale. Dans ce cadre à la fois légal et factuel, l'erreur des accusés sur la légalité du lotissement était, selon la Cour de Cassation, inévitable.

113. Il n'appartient pas à la Cour de conclure différemment et, encore moins, de se livrer à des hypothèses sur les raisons qui ont poussé l'administration communale de Bari à gérer de telle manière une question aussi importante ainsi que sur les motifs du défaut d'une enquête efficace à cet égard de la part du parquet de Bari (paragraphe 37 ci-dessus).

114. Il convient donc de reconnaître que les conditions d'accessibilité et prévisibilité de la loi, dans les circonstances spécifiques de la présente affaire, ne sont pas remplies. En d'autres termes, vu que la base légale de l'infraction ne répondait pas aux critères de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité, il était dès lors impossible de prévoir qu'une sanction serait infligée. Cela vaut pour les sociétés requérantes, qui ont mis en place le lotissement illégal, comme pour leurs représentants, accusés au procès pénal.

115. Un ordre d'idée complémentaire mérite d'être développé. Au niveau interne, la qualification d'« administrative » (paragraphe 65-66) donnée à la confiscation litigieuse permet de soustraire la sanction dont il s'agit aux principes constitutionnels régissant la matière pénale. L'article 27/1 de la Constitution prévoit que la « responsabilité pénale est personnelle » et l'interprétation jurisprudentielle qui en est donnée précise qu'un élément moral est toujours nécessaire. En outre l'article 27/3 de la Constitution (« Les peines doivent tendre à la rééducation du condamné ») aurait du mal à s'appliquer à une personne condamnée sans que sa responsabilité ne puisse être engagée.

116. En ce qui concerne la Convention, l'article 7 ne mentionne pas expressément le lien moral entre l'élément matériel de l'infraction et la personne qui en est considérée comme l'auteur. Cependant, la logique de la peine et de la punition ainsi que la notion de « guilty » (dans la version anglaise) et la notion correspondante de « personne coupable » (dans la version française) vont dans le sens d'une interprétation de l'article 7 qui exige, pour punir, un lien de nature intellectuelle (conscience et volonté)

permettant de déceler un élément de responsabilité dans la conduite de l'auteur matériel de l'infraction. A défaut, la peine ne serait pas justifiée. Il serait par ailleurs incohérent, d'une part, d'exiger une base légale accessible et prévisible et, d'autre part, de permettre qu'on considère une personne comme « coupable » et la « punir » alors qu'elle n'était pas en mesure de connaître la loi pénale, en raison d'une erreur invincible ne pouvant en rien être imputée à celui ou celle qui en est victime.

117. Sous l'angle de l'article 7, pour les raisons développées plus haut, un cadre législatif qui ne permet pas à un accusé de connaître le sens et la portée de la loi pénale est défaillant non seulement par rapport aux conditions générales de « qualité » de la « loi » mais également par rapport aux exigences spécifiques de la légalité pénale.

118. Pour l'ensemble de ces raisons, il s'ensuit que la confiscation litigieuse n'était pas prévue par la loi au sens de l'article 7 de la Convention. Elle s'analyse dès lors en une sanction arbitraire. Partant il y a eu violation de l'article 7 de la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 1 DU PROTOCOLE N° 1

119. Les requérantes dénoncent l'illégalité ainsi que le caractère disproportionné de la confiscation qui a frappé leurs biens. Elles allèguent la violation de l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose dans sa partie pertinente ainsi:

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). »

A. Sur l'applicabilité de l'article 1 du Protocole n° 1

1. Thèses des parties

120. Se référant à la jurisprudence de la Cour (*Giannetaki E. & S. Metaforiki Ltd et Giannetakis c. Grèce*, n° 29829/05, §§ 15-19, 6 décembre 2007 ; *Mamidakis c. Grèce*, n° 35533/04, §§ 17 et 48, 11 janvier 2007), les requérantes soutiennent que l'article 1 du Protocole n° 1 s'applique en l'espèce et que la Cour peut examiner une ingérence dans le droit au respect des biens sous l'angle de cette disposition même s'il s'agit d'une peine (*Valico S.r.l. c. Italie* (déc.), n° 70074/01, CEDH 2006-... ; *Phillips c. Royaume-Uni*, n° 41087/98, § 50, CEDH 2001-VII). En tout cas, rien

n'empêche que la Cour examine un grief sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1 lorsqu'il vise une législation concernant les droits patrimoniaux.

121. Pour les requérantes, la situation dénoncée s'analyse en une privation de biens, qui relève de la deuxième phrase du premier alinéa, vu que la confiscation est une peine infligée suite à l'acquittement des accusés, dans le but de priver les requérantes de leurs biens de manière définitive. Elles demandent à la Cour de considérer la situation dénoncée comme une expropriation de fait. A cet égard elles font observer que le cas d'espèce se distingue de ceux où la Cour a conclu que la confiscation découlait de la réglementation de l'usage des biens, car ici il ne s'agit pas d'une peine infligée à des tiers étrangers à un procès pénal ayant débouché sur la condamnation des coupables. En effet, il s'agit d'une peine appliquée suite à l'acquittement des prévenus (voir, *a contrario* *AGOSI c. Royaume-Uni*, 24 octobre 1986, série A n° 108 ; *C.M. c. France* (déc.), n° 28078/95, CEDH 2001-VII). Il ne s'agit pas non plus d'une mesure patrimoniale de prévention (*a contrario*, *Arcuri c. Italie* (déc.), n° 52024/99, CEDH 2001-VII), mais d'une peine.

122. Pour le Gouvernement, vu que la Cour a qualifié la confiscation de sanction pénale, l'on ne peut pas spéculer sur l'application de l'article 1 du Protocole n° 1. Affirmer que le principe du respect du droit de propriété devrait aussi rentrer dans le champ d'évaluation de la Cour serait comme prétendre d'évaluer la détention régulière sous l'angle de l'article 1 du Protocole n° 1, puisque par exemple la privation de liberté interdit au détenu de gagner sa propre vie, en l'empêchant de continuer à exercer son métier. On finirait par spéculer sur la proportionnalité de la réponse répressive par rapport au crime commis. D'autre part, seulement en matière de liberté d'expression la Convention s'occupe de garantir un rapport de proportionnalité entre crime et sanction ; pour le reste, la mesure de la peine ou la proportionnalité de cette dernière par rapport au crime sont hors du champ d'application de la Convention, attendu qu'il s'agit d'une matière constituant un des terrains de prédilection de la souveraineté des États contractants.

123. Par ailleurs, le Gouvernement observe qu'il s'agit de griefs identiques, et que ceci est démontré par la circonstance que les requérantes reprennent pour l'essentiel les mêmes arguments déjà avancés sous l'angle de l'article 7 de la Convention. Le Gouvernement renvoie aux considérations déjà développées sous ce chapitre.

2. *Appréciation de la Cour*

124. Rien dans la jurisprudence de la Cour ne donne à penser que la présente affaire doit être examinée uniquement du point de vue de l'article 7 de la Convention. Les deux droits en question ont un objet différent (cf. *Valico S.r.l. c. Italie* (déc.), n° 70074/01, CEDH 2006-...). En outre, rien

n'empêche en principe d'examiner un grief sous l'angle de l'article 1 du Protocole no 1 lorsqu'il vise une législation concernant les droits patrimoniaux (*J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd, c. Royaume Uni*, n°44302/02, § 60.) L'article 1 du Protocole n° 1 protège des « biens », notion qui peut recouvrir tant des « biens actuels » que des valeurs patrimoniales, y compris des créances, en vertu desquelles le requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » d'obtenir la jouissance effective d'un droit de propriété. Par contre, il ne garantit pas un droit à acquérir des biens (*Kopecký c. Slovaquie* [GC], n° 44912/98, § 35, CEDH 2004-IX). Lorsqu'il y a controverse sur le point de savoir si un requérant a un intérêt patrimonial pouvant prétendre à la protection de l'article 1 du Protocole n° 1, la Cour est appelée à définir la situation juridique de l'intéressé (*Beyeler c. Italie*, précité).

125. Aux yeux de la Cour, la confiscation des terrains et des bâtiments litigieux dont les requérantes étaient propriétaires a constitué une ingérence dans la jouissance de leur droit au respect des biens. Force est de conclure que l'article 1 du Protocole n° 1 s'applique. Reste à savoir si cette situation est couverte par la première ou la deuxième norme de cette disposition.

126. L'article 1 du Protocole n° 1 contient trois normes distinctes : « la première, qui s'exprime dans la première phrase du premier alinéa et revêt un caractère général, énonce le principe du respect de la propriété ; la deuxième, figurant dans la seconde phrase du même alinéa, vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; quant à la troisième, consignée dans le second alinéa, elle reconnaît aux Etats le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...). Il ne s'agit pas pour autant de règles dépourvues de rapport entre elles. La deuxième et la troisième ont trait à des exemples particuliers d'atteintes au droit de propriété ; dès lors, elles doivent s'interpréter à la lumière du principe consacré par la première » (voir, entre autres, *James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 37, série A n° 98, et *Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 55, CEDH 1999-II).

127. Les requérantes se sont clairement exprimées sur la norme applicable, en demandant à la Cour d'examiner l'affaire sous l'angle de la « privation des biens ».

128. La Cour note que la présente affaire se différencie de l'affaire *Agosi c. Royaume-Uni* (arrêt du 24 octobre 1986, série A n°108), où la confiscation a été ordonnée à l'égard de biens constituant l'objet de l'infraction (*objectum sceleris*), à la suite de la condamnation des prévenus, car en l'espèce la confiscation a été ordonnée à la suite d'un acquittement. Pour la même raison, la présente affaire se distingue de *C.M. c. France* ([déc.], n° 28078/95, CEDH 2001-VII) ou d'*Air Canada c. Royaume-Uni* (arrêt du 5 mai 1995, série A n° 316-A), où la confiscation, ordonnée après la condamnation des accusés, avait frappé des biens qui étaient *l'instrumentum sceleris* et qui se trouvaient en possession de tiers. S'agissant

des revenus d'une activité criminelle (*productum sceleris*), la Cour rappelle qu'elle a examiné une affaire où la confiscation avait suivi la condamnation du requérant (voir *Phillips v. the United Kingdom*, no. 41087/98, §§ 9-18, ECHR 2001-VII) ainsi que des affaires où la confiscation avait été ordonnée indépendamment de l'existence de toute procédure pénale, car le patrimoine des requérantes était présumé être d'origine illicite (voir *Riela et autres c. Italie* (déc.), no. 52439/99, 4 septembre 2001; *Arcuri et autres c. Italie*(déc.), no. 52024/99, 5 juillet 2001; *Raimondo c. Italie*, 22 Février 1994, Série A no. 281-A, § 29) ou être utilisé pour des activités illicites (*Butler c. Royaume-Uni* (déc.), no. 41661/98, 27 juin 2002). Dans la première affaire citée ci-dessus, la Cour a dit que la confiscation constituait une peine au sens du deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1. 1 (*Phillips*, arrêt précité, § 51, et, *mutatis mutandis*, *Welch c. Royaume-Uni*, 9 février 1995, série A no. 307-A, § 35), tandis que dans les autres affaires elle estimait qu'il s'agissait de la réglementation de l'usage des biens.

129. Dans le cas d'espèce, la Cour estime qu'il n'est pas nécessaire de déterminer si la confiscation tombe dans la première ou dans la deuxième catégorie, car dans tous les cas c'est le deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 qui s'applique (*Frizen c. Russie*, n° 58254/00, § 31, 24 mars 2005).

B. Sur l'observation de l'article 1 du Protocole n° 1

130. Les requérantes soutiennent que la confiscation litigieuse ne repose pas sur une « base légale » au sens de la Convention. Elles renvoient à cet égard aux arguments exposés pour les besoins de l'article 7 de la Convention. Elles observent ensuite que l'administration a tiré bénéfice d'une situation illégale, alors qu'il est nécessaire de maintenir un certain degré de « sécurité juridique ». En outre, elles indiquent qu'il n'y a pas de remède national susceptible de leur faire obtenir la restitution des biens confisqués, et la situation est dès lors définitive.

131. Pour le cas où la Cour examinerait sur le terrain de la proportionnalité leur grief, les requérantes observent que l'infraction pour lesquelles elles ont été poursuivies et acquittées était de « lotissement matériel », à savoir elle impliquait l'activité de construction. La sanction infligée serait disproportionnée pour les raisons suivantes. En premier lieu, l'étendue de la sanction : seulement 15% des terrains confisqués était construite. En deuxième lieu, l'innocence des requérantes, étant donné que l'attitude du propriétaire, et notamment le degré de faute ou de prudence dont il fait preuve » doit être pris en compte (*Agosi*, précité, §§ 54-55 et 58-60); *Air Canada*, précité, §§ 44-46). En outre, les procédures applicables en l'espèce ne permettaient aucunement de prendre en compte le degré de faute ou de prudence des requérantes ou, pour le moins, au rapport

entre la conduite des requérantes et l'infraction litigieuse. En dernier lieu, l'absence totale d'indemnisation ne saurait se justifier sur le terrain de l'article 1 du Protocole n° 1 (*N.A. et autres c. Turquie*, n° 37451/97, CEDH 2005-X du 11 octobre 2005 ; *Papachelas c. Grèce* [GC], n° 31423/96, CEDH 1999-II. Les requérantes font de surcroît observer que les autorités nationales ne sont pas intervenues au début des travaux de construction, mais ont attendu longtemps de sorte que l'impact de la confiscation qui en est résulté, à savoir le préjudice subi, est très important.

132. Le Gouvernement conteste les thèses des requérantes et observe que la confiscation visait à assurer « le bon et bien ordonné aménagement du territoire, domaine où les États jouissent d'une large marge d'appréciation ».

133. Aucune charge exorbitante ne peut être reconnue à une confiscation frappant aussi bien les constructions que les sols, construits ou pas. En effet, le lotissement abusif d'un terrain suppose une transformation urbaine, notion qui concerne la totalité du terrain et non pas seulement la partie construite. Il ne s'agit pas d'un cas de construction simple mais dans un projet impliquant aussi des ouvrages d'urbanisation primaire et secondaires (au sens de la loi no. 847/1964 et de la loi 865/1971). Si la confiscation concernait seulement la partie destinée à être construite, l'administration serait obligée à suivre le projet établi par le particulier, et l'ordre urbanistique violé ne pourrait pas être rétabli car l'administration deviendrait propriétaire seulement d'une portion du terrain et le particulier resterait propriétaire seulement des portions affectées à l'urbanisation primaire et secondaire. Par conséquent, la confiscation était proportionnée.

134. Le fait que la même municipalité qui avait délivré les permis illégitimes soit devenue propriétaire des terrains ne revêt aucune importance particulière : le patrimoine est en effet celui de la collectivité des habitants de la ville, et non pas celui des administrateurs responsables de la procédure administrative incriminée. Au demeurant, les circonstances de la cause montrent en l'espèce « que la position de l'individu face au pouvoir n'a pas été certes celle d'un particulier écrasé par un État Léviathan mais, plutôt, celle d'un particulier qui a conclu un accord *contra legem* (n'étant, ontologiquement, un accord *contra legem* rien d'autre que la rencontre entre une demande visée à obtenir quelque chose d'interdit et une réponse positive à cette demande) avec un secteur déterminé de l'État, qui a opéré au mépris de la loi et des intérêts de la collectivité.(...) », comme l'auraient reconnu les juridictions nationales.

135. En conclusion, le Gouvernement demande à la Cour de rejeter la requête comme étant irrecevable et/ou mal fondée.

136. La Cour rappelle que l'article 1 du Protocole n° 1 exige, avant tout et surtout, qu'une ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect de biens soit légale : la seconde phrase du premier alinéa de cet article n'autorise une privation de propriété que « dans les conditions

prévues par la loi » ; le second alinéa reconnaît aux États le droit de réglementer l'usage des biens en mettant en vigueur des « lois ». De plus, la prééminence du droit, l'un des principes fondamentaux d'une société démocratique, est inhérente à l'ensemble des articles de la Convention (*Iatridis c. Grèce* [GC], n° 31107/96, § 58, CEDH 1999-II ; *Amuur c. France*, 25 juin 1996, § 50, *Recueil* 1996-III). Il s'ensuit que la nécessité de rechercher si un juste équilibre a été maintenu entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu (*Sporrong et Lönnroth c. Suède*, 23 septembre 1982, § 69, série A n° 52 ; *Ex-roi de Grèce et autres c. Grèce* [GC], n° 25701/94, § 89, CEDH 2000-XII) ne peut se faire sentir que lorsqu'il s'est avéré que l'ingérence litigieuse a respecté le principe de la légalité et n'était pas arbitraire.

137. La Cour vient de constater que l'infraction par rapport à laquelle la confiscation a été infligée aux requérantes n'avait pas de base légale au sens de la Convention et que la sanction infligée aux requérantes était arbitraire (paragraphe 114 et 118 ci-dessus). Cette conclusion l'amène à dire que l'ingérence dans le droit au respect des biens des requérantes était arbitraire et qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

138. En principe, cette conclusion dispense la Cour de rechercher s'il y a eu rupture du « juste équilibre » évoqué ci-dessus (paragraphe 136 ci-dessus ; voir, parmi beaucoup d'autres, *Carbonara et Ventura c. Italie*, n° 24638/94, § 62, CEDH 2000-VI). Toutefois, compte tenu de la gravité des faits dénoncés dans la présente affaire, la Cour estime opportun de se livrer à certaines considérations sur l'équilibre devant régner entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les impératifs de la protection des droits fondamentaux de l'individu, en ayant présent à l'esprit qu'il doit y avoir un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi (*Air Canada* précité, § 36).

139. La Cour relève tout d'abord que la bonne foi et l'absence de responsabilité des requérantes n'ont pu jouer aucun rôle (*a contrario*, *Agosi*, précité, §§ 54-55 et 58-60 ; *Air Canada*, précité, §§ 44-46) et que les procédures applicables en l'espèce ne permettaient aucunement de prendre en compte le degré de faute ou d'imprudence ni, à tout le moins, le rapport entre la conduite des requérantes et l'infraction litigieuse.

140. Ensuite, la Cour estime que l'étendue de la confiscation (85% de terrains non construits), en l'absence de toute indemnisation, ne se justifie pas par rapport au but annoncé, à savoir mettre en conformité avec les dispositions d'urbanisme les lots concernés. Il aurait amplement suffi de prévoir la démolition des ouvrages incompatibles avec les dispositions pertinentes et de déclarer sans effet le projet de lotissement.

141. Enfin, la Cour observe que la commune de Bari - responsable d'avoir octroyé des permis de construire illégaux - est l'organisme qui est devenu propriétaire des biens confisqués, ce qui est paradoxal.

142. Compte tenu de ces éléments, il y a eu rupture du juste équilibre et violation de l'article 1 du Protocole n° 1 également pour cette raison.

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

143. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage matériel

144. Les requérantes ont formulé leurs prétentions en s'appuyant sur deux expertises, réalisées en 2007 par le Real Estate Advisory Group (REAG). La première expertise a établi la valeur marchande des biens confisqués ; la deuxième expertise a déterminé les coûts effectivement supportés par les requérantes jusqu'à la confiscation.

145. Les prétentions des requérantes peuvent se résumer ainsi :

SUD FONDI terrain de 59 761 mètres carrés	Valeur 2007 : 260 200 000 EUR
volume de construction 289 803,656 mètres cubes	Valeur 2007 : 14 200 000 EUR
Coûts supportés jusqu'à la confiscation	92 267 508, 49 EUR + indexation + intérêts
TOTAL RECLAMÉ	274 400 000 EUR
IEMA un terrain de 2 717 mètres carrés, un deuxième terrain de 1 407 mètres carrés	Valeur 2007 : 10 500 000 EUR
Volumes de construction respectifs 13 585 / 13 559 mètres cubes	Valeur 2007 : 2 800 000 EUR
Coûts supportés jusqu'à la confiscation	3 597 370, 51 EUR + indexation + intérêts
TOTAL RECLAMÉ	13 300 000 EUR + 305 920,28 EUR pour coûts prévus

MABAR un terrain de 13 077 mètres carrés un deuxième terrain de 6 556 mètres carrés	Valeur 2007 : 61 000 000 EUR
Volumes de construction 65 385/65 157,80 mètres cubes	Valeur 2007 : 4 200 000 EUR
Coûts supportés jusqu'à la confiscation	10 550 579,12 EUR
TOTAL RECLAMÉ	65 200 000 EUR

146. Les requérantes demandent l'exonération fiscale sur les montants que la Cour leur accordera.

147. Pour le Gouvernement, il est crucial de prendre en compte le fait que les requérantes ont demandé plus ou moins le même montant à titre d'indemnisation au niveau national, ainsi qu'au titre de la satisfaction équitable. Cette situation empêche d'allouer n'importe quelle satisfaction équitable, dont l'octroi conduirait à un résultat déraisonnable, injuste et incompatible avec l'esprit de la Convention et se traduirait en une aubaine injustifiée pour les requérantes. Le Gouvernement fait observer que la procédure en indemnisation engagée par les requérantes au niveau national est toujours pendante. Si la Cour accordait une somme aux requérantes, celles-ci pourraient être indemnisés deux fois.

148. Le Gouvernement observe ensuite que les critères indemnitaires proposés par les requérantes sont tout à fait disproportionnés et ne sont pas afférents au cas d'espèce, alors que la Cour a toujours estimé que l'État concerné est libre de choisir les moyens dont il usera pour se conformer à un arrêt qui le concerne. En outre, les requérantes demandent réparation, alors qu'elles n'ont pas respecté la théorie des « mains propres ». Tout en admettant qu'il est possible en l'espèce d'entrevoir un manque de transparence dans l'activité de l'administration, s'il y a co-responsabilité des requérantes ou des tiers impliqués dans la procédure administrative, cela fait l'objet de procédures nationales en cours et donc le problème devra être résolu dans ce domaine national.

149. La Cour considère que, dans les circonstances de la cause, la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état pour ce qui est du dommage matériel, étant donné la complexité de l'affaire et l'éventualité que les parties trouvent une forme de réparation au niveau nationale. Partant, il y a lieu de réserver cette question et de fixer la procédure ultérieure en tenant compte d'un éventuel accord entre l'État défendeur et la requérante (article 75 § 1 du règlement).

B. Dommage moral

150. Les requérantes réclament une somme au titre du préjudice moral que leur aurait causé le comportement de l'État. SUD FONDI sollicite le versement de 25 000 000 EUR, tandis que IEMA et MABAR demandent respectivement 4 000 000 EUR et 6 000 000 EUR.

151. Le Gouvernement s'oppose à l'octroi de toute somme et reprend pour l'essentiel les arguments avancés pour le dommage matériel.

152. La Cour rappelle que l'on ne doit pas écarter de manière générale la possibilité d'octroyer une réparation pour le préjudice moral allégué par les personnes morales ; cela dépend des circonstances de chaque espèce (*Comingersoll c. Portugal* [GC], n° 35382/97, CEDH 2000-IV, §§ 32-35). La Cour ne peut donc exclure, au vu de sa propre jurisprudence, qu'il puisse y avoir, pour une société commerciale, un dommage autre que matériel appelant une réparation pécuniaire.

153. Dans la présente affaire, la manque de cadre juridique prévisible pour la confiscation et la persistance de cette situation ont dû causer, dans le chef des requérantes ainsi que de leurs administrateurs et associés, des désagréments considérables, ne serait-ce que dans la conduite des affaires courantes des sociétés. A cet égard, on peut donc estimer que les sociétés requérantes ont subi une situation qui justifie l'octroi d'une indemnité.

154. Statuant en équité, comme le veut l'article 41, la Cour alloue à chaque requérante 10 000 EUR, soit une somme globale de 30 000 EUR.

C. Frais et dépens

155. Justificatifs à l'appui, les requérantes demandent le remboursement des frais encourus dans la procédure nationale, qui s'élèvent respectivement à 202 805,38 EUR pour MABAR, 160 248, 34 EUR pour IEMA et 221 130,94 EUR pour SUD FONDI.

156. Elles sollicitent également le remboursement des frais exposés devant la Cour, s'élevant à 129 024 EUR pour MABAR, à 55 296 EUR pour IEMA et 197 202,48 EUR pour SUD FONDI, contributions sociales de 2% incluses. Les requérantes réclament en outre le remboursement des frais d'expertise à concurrence de 12 500 EUR pour MABAR, 6 500 EUR pour IEMA et 26 500 EUR pour SUD FONDI.

157. Selon le Gouvernement, abstraction faite du mal fondé du *petitum* demandé, les frais réclamés sont excessifs.

158. La Cour rappelle que l'allocation des frais et dépens au titre de l'article 41 présuppose que se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et, de plus, le caractère raisonnable de leur taux (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) précité, § 54). En outre, les frais de justice ne sont recouvrables que dans la mesure où ils se rapportent à la violation constatée (*Van de Hurk c. Pays-Bas*, arrêt du 19 avril 1994, série A n° 288, § 66).

159. La Cour estime que la procédure pénale nationale concernait la responsabilité pénale personnelle des administrateurs des sociétés requérantes. Ces frais ne peuvent dès lors pas être remboursés. Quant aux frais concernant la procédure devant la Cour, il n'y a pas lieu de douter de la nécessité de ceux-ci ni du fait qu'ils aient été effectivement engagés à ce titre. Elle juge cependant trop élevés les honoraires totaux revendiqués. Elle considère dès lors qu'il n'y a lieu de les rembourser qu'en partie.

160. Compte tenu des circonstances de la cause, et statuant en équité comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour juge raisonnable d'allouer 30 000 EUR à SUD FONDI, 30 000 EUR à MABAR et 30 000 EUR à IEMA, soit 90 000 EUR globalement, pour les frais exposés devant la Cour.

D. Intérêts moratoires

161. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

1. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 7 de la Convention ;
2. *Dit*, qu'il y a eu violation de l'article 1 du Protocole n° 1 ;
3. *Dit*,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, respectivement les sommes suivantes :
 - (i) **à la requérante SUD FONDI :**
 - 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral et
 - 30 000 EUR (trente mille euros), plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
 - (ii) **à la requérante IEMA :**
 - 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral et
 - 30 000 EUR (trente mille euros), plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt, pour frais et dépens ;
 - (iii) **à la requérante MABAR :**
 - 10 000 EUR (dix mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, pour dommage moral, et

- 30 000 EUR (trente mille euros) plus tout montant pouvant être dû par la requérante à titre d'impôt, pour frais et dépens ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

4. *Dit*, que la question de l'article 41 de la Convention ne se trouve pas en état pour le dommage matériel ; en conséquence,
 - a) réserve cette question ;
 - b) invite le Gouvernement et les requérantes à lui donner connaissance, dans les six mois, de tout accord auquel ils pourraient aboutir ;
 - c) réserve la procédure et délègue au président le soin de la fixer au besoin ;
5. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 20 janvier 2009, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Sally Dollé
Greffière

Françoise Tulkens
Présidente

Ministero della Giustizia

Percorsi chiari e precisi, un tuo diritto

[Home](#) » [Strumenti](#) » [Sentenze Corte europea diritti dell'Uomo](#)

Hai cercato:

◦ data di pubblicazione: Anno 2009 

[Torna indietro](#)

Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 20 gennaio 2009 - Ricorso n. 75909/01 - Sud Fondi srl ed altri c. Italia

Traduzione a cura del Ministero della Giustizia, Direzione generale del contenzioso e dei diritti umani, effettuata dall'esperto linguistico Martina Scantamburlo

Abstract

Diritto alla protezione della proprietà - Confisca - Violazioni dell'art. 1 Protocollo n. 1 e art. 7 Cedu.

La confisca di beni costituisce una ingerenza nel godimento del diritto al rispetto dei propri 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).

L'art. 7 § 1 Cedu sancisce, in particolare, il principio di legalità dei reati e delle pene (nullum crimen, nulla poena sine lege). La legge, quindi, deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono.

La Corte ha, dunque, il compito di assicurarsi che, nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha dato luogo al procedimento e 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.

**CONSIGLIO D'EUROPA
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
SECONDA SEZIONE
CAUSA SUD FONDI SRL E ALTRE 2 c. ITALIA (Ricorso n. 75909/01)
SENTENZA
STRASBURGO 20 gennaio 2009**

Questa sentenza diventerà definitiva alle condizioni definite nell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Potrà subire alcune lievi modifiche formali.

Nella causa Sud Fondi Srl e altre 2 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,
Pronuncia la seguente sentenza, adottata in questa data:

PROCEDURA

1. All'origine della causa vi è un ricorso (n. 75909/01) presentato contro la Repubblica italiana e con cui tre società con sede in tale Stato, la Sud Fondi srl, la MABAR srl e la IEMA srl («le ricorrenti»), hanno adito la Corte il 25 settembre 2001 in applicazione 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 di cui sono state oggetto è incompatibile con l'articolo 7 della Convenzione e con l'articolo 1 del Protocollo n. 1.
4. Con decisione in data 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 delle osservazioni scritte sul merito della causa (articolo 59 § 1 del regolamento).

IN FATTO

I. LE CIRCOSTANZE DELLA PRESENTE CAUSA

6. Le ricorrenti, tre società con sede a Bari, erano proprietarie delle costruzioni e dei terreni oggetto del ricorso.
 - A. L'adozione delle convenzioni di lottizzazione
7. La società Sud Fondi srl (infra «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 dalle disposizioni tecniche dello stesso piano regolatore generale.
8. Con il decreto n. 1042 dell'11 maggio 1992 il Consiglio comunale di Bari approvò il piano di lottizzazione presentato da questa società relativamente ad un parte del suo terreno, la cui superficie complessiva era di 58.410 metri quadrati. Tale piano - che era stato pre-adottato il 20 marzo 1990 - prevedeva la costruzione di un complesso multifunzionale, ossia di abitazioni, uffici e negozi.
9. Il 3 novembre 1993 la prima ricorrente e il Comune di Bari conclusero una convenzione di lottizzazione avente ad oggetto la costruzione di un complesso di 199.327 metri cubi; come contropartita la ricorrente avrebbe ceduto al Comune 36.571 metri quadrati di detto terreno.
10. Il 19 ottobre 1995 l'amministrazione comunale di Bari rilasciò i permessi di costruire.
11. Il 14 febbraio 1996 la prima ricorrente avviò i lavori di costruzione, che furono in gran parte terminati prima del 17 marzo 1997.
12. Con il decreto n. 1034 dell'11 maggio 1992 il Consiglio comunale di Bari approvò un piano di lottizzazione (che era stato 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 limitrofo 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. Il 1° dicembre 1993 la società MABAR srl (infra «la seconda ricorrente») concluse con l'amministrazione comunale di Bari una convenzione di lottizzazione che prevedeva la costruzione di abitazioni e uffici per 45.610 metri cubi; essa avrebbe ceduto al comune 6.539 metri quadrati di terreno.

14. Il 3 ottobre 1995 il Comune di Bari rilasciò il permesso di costruire.

15. La seconda ricorrente avviò i lavori di costruzione; dal fascicolo risulta che il 17 marzo 1997 erano state realizzate solo le fondamenta degli edifici.

16. Il 21 giugno 1993 la società IMCAR srl concluse con l'amministrazione comunale di Bari una convenzione di lottizzazione che prevedeva la costruzione di un complesso di 9.150 metri cubi, nonché la cessione al comune di 1.319 metri quadrati di terreno. Il 28 marzo 1994 la società IMCAR srl vendette il proprio terreno alla società IEMA srl.

17. Il 14 luglio 1995 il Comune di Bari rilasciò alla società IEMA srl (infra «la terza ricorrente») un permesso di costruire delle abitazioni, degli uffici e un hotel.

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

19. Nel frattempo, il 10 febbraio 1997, la Sovrintendenza per i beni culturali e ambientali si era lamentata presso il sindaco di Bari del fatto che le zone costiere sottoposte a vincolo paesaggistico, risultanti dai documenti allegati al piano di attuazione, non coincidevano con le zone segnate in rosso sulla planimetria che era stata trasmessa nel 1984.

20. Dagli atti risulta che, al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione controversi, non era in vigore alcun piano di attuazione del piano regolatore generale di Bari. 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 elaborato un altro piano di attuazione, in vigore dal 29 dicembre 1980 al 29 dicembre 1985.

B. Il procedimento penale

21. A seguito della pubblicazione di un articolo di stampa riguardante i lavori di costruzione effettuati vicino al mare a «Punta Perotti», il 27 aprile 1996, il procuratore della Repubblica di Bari aprì un'inchiesta penale.

22. Il 17 marzo 1997 il procuratore della Repubblica dispose il sequestro conservativo di tutte le costruzioni controverse. Inoltre furono iscritti nel registro degli indagati i nomi di Michele Matarrese Senior, Domenico Andidero e Antonio Quiselli, in qualità di 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 riteneva che la località denominata «Punta Perotti» fosse un sito naturale protetto e che, di conseguenza, la costruzione del complesso fosse illegale.

23. Le ricorrenti impugnarono il sequestro conservativo dinanzi alla Corte di cassazione.

24. Con decisione in data 17 novembre 1997 la Corte di cassazione annullò il provvedimento e ordinò la restituzione di tutte le costruzioni ai proprietari, in quanto il sito non era sottoposto ad alcun divieto di costruire dal piano regolatore.

25. Con sentenza in data 10 febbraio 1999 il tribunale di Bari riconobbe il carattere illegale degli immobili costruiti a «Punta Perotti» in quanto non conformi alla legge no 431 del 1985 («legge Galasso»), che vietava di rilasciare permessi di costruire riguardanti i siti di interesse naturale, tra i quali vi sono le zone costiere. Tuttavia, poiché nella fattispecie l'amministrazione locale aveva rilasciato i permessi di costruire, e vista la difficoltà di coordinamento tra la legge no 431 del 1985 e la legislazione

regionale, che risultava lacunosa, il tribunale ritenne che non si potesse attribuire agli imputati né colpa né intenzione. Di conseguenza, il tribunale assolse gli imputati perché il fatto non costituisce reato.

26. In questa stessa sentenza, ritenendo che i piani di lottizzazione fossero materialmente contrari alla legge no 47 del 1985 e di natura illegale, il tribunale di Bari dispose, ai sensi dell'articolo 19 di tale legge, la confisca di tutti i terreni lottizzati a «Punta Perotti», nonché degli immobili che vi erano stati costruiti, e la loro acquisizione al patrimonio del Comune di Bari.

27. Con decreto in data 30 giugno 1999 il Ministro dei beni culturali stabilì un divieto di costruire nella zona costiera nei pressi della città di Bari, ivi compresa «Punta Perotti», in quanto si trattava di un sito di alto interesse naturale. Questo provvedimento fu annullato l'anno seguente dal tribunale amministrativo regionale.

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

29. Con sentenza in data 5 giugno 2000 la corte d'appello riformò la decisione di primo grado. Essa considerò che il rilascio dei permessi di costruire era legale, in assenza di divieti di costruire a «Punta Perotti» e dato che non vi era 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 revocò il provvedimento di confisca di tutte le costruzioni e i terreni.

31. Il 27 ottobre 2000 il Procuratore della Repubblica presentò ricorso per cassazione.

32. Con sentenza in data 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, in quanto i terreni interessati erano soggetti a un divieto assoluto di costruire e ad un vincolo paesaggistico, imposti dalla legge. A questo riguardo, la corte rilevò che al momento dell'adozione dei piani di lottizzazione (il 20 marzo 1990), la legge regionale no 30 del 1990 in materia di tutela delle aree di particolare interesse ambientale paesaggistico non era ancora in vigore. Di conseguenza, le disposizioni applicabili nella fattispecie erano quelle della legge regionale no 56 del 1980 (in materia urbanistica) e la legge nazionale no 431 del 1985 (in materia di tutela ambientale).

33. Orbene, la legge no 56 del 1980 imponeva un divieto di costruire ai sensi dell'articolo 51 F) al quale le circostanze della presente causa non permettevano di derogare. I piani di lottizzazione, infatti, riguardavano dei terreni non situati nell'agglomerato urbano. Inoltre, al momento dell'adozione delle convenzioni di lottizzazione i terreni in questione erano inclusi in un piano di attuazione del piano regolatore generale che era posteriore all'entrata in vigore della legge regionale no 56 del 1980.

34. Infine, la Corte di cassazione osservò che nel marzo 1992, ossia al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione, non era in vigore alcun piano di attuazione. A tale riguardo, la Corte ricordò la propria giurisprudenza secondo la quale bisognava che un piano di attuazione fosse in vigore al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione (Corte di cassazione, Sezione 3, 21.197, Volpe; 9.6.97, Varvara; 24.3.98, Lucifero). Questo perché - sempre secondo la giurisprudenza - una volta scaduto un piano di attuazione, il divieto di costruire a cui il programma aveva posto fine ritornava a produrre i suoi effetti. Di conseguenza, bisognava considerare che al momento dell'approvazione dei piani di lottizzazione sussisteva il divieto di costruire sui terreni in questione.

35. La Corte di cassazione stabilì anche che sussisteva un vincolo paesaggistico ai sensi dell'articolo 1 della legge nazionale no 431 del 1985. Nella fattispecie, mancava il parere di conformità alla tutela ambientale da parte delle autorità competenti (ossia non vi era né il nulla osta rilasciato dalle autorità nazionali e attestante la conformità alla tutela ambientale - ai sensi dell'articolo 28 della legge no 1150/1942 - né il parere

preliminare delle autorità regionali previsto dagli articoli 21 e 27 della legge no 1150/1942 o il parere del comitato urbanistico regionale previsto dagli articoli 21 e 27 della legge regionale no 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 della città di Bari, la superficie minima era fissata a 50.000 metri quadrati.

37. Alla luce di queste considerazioni, pertanto, la Corte di cassazione decise che i piani di lottizzazione e i permessi di costruire rilasciati erano di natura illegale. Gli imputati furono assolti in quanto non potevano essere attribuiti loro né colpa né intenzione di commettere i fatti delittuosi e in quanto essi avevano commesso un «errore inevitabile e scusabile» nell'interpretazione di disposizioni regionali «oscure e mal formulate» e che interferivano con la legge nazionale. La Corte di cassazione tenne conto anche del comportamento delle autorità amministrative, e in particolare del fatto che, nel momento in cui avevano ottenuto i permessi di costruire, le ricorrenti erano state rassicurate dal direttore dell'ufficio comunale competente; 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 era permesso fare supposizioni. 38. Con la stessa sentenza, la Corte di cassazione ordinò la confisca di tutte le costruzioni e dei terreni in quanto, conformemente alla propria giurisprudenza, l'applicazione dell'articolo 19 della legge no 47 del 1985 era obbligatoria in caso di lottizzazione abusiva, anche in assenza di una condanna penale dei costruttori.

C. Gli sviluppi successivi all'esito del procedimento penale

39. Il 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 trasferita al comune.

40. Il 27 giugno 2001, l'amministrazione comunale di Bari procedette all'occupazione materiale dei terreni.

41. Anche dei terzi i cui terreni erano interessati dal piano di lottizzazione si videro privare dei terreni per effetto della confisca.

42. Le ricorrenti e dei terzi che non erano mai stati oggetto di procedimento penale presentarono un ricorso in opposizione per tentare di bloccare l'esecuzione della sentenza della Corte di cassazione penale che aveva disposto la confisca. Il ricorso delle ricorrenti fu rigettato dal tribunale di Bari e poi dalla Corte di cassazione il 27 gennaio 2005. Anche lo Stato presentò un ricorso in opposizione per evitare che dei beni ad esso appartenenti fossero confiscati a beneficio del comune di Bari. Con decisione in data 9 maggio 2005 la Corte di cassazione rigettò il ricorso, in quanto la confisca doveva riguardare tutta la zona interessata dal piano di lottizzazione, ivi compresi i lotti non edificati e i lotti che non erano stati ancora venduti, dato che tutti questi terreni avevano perduto la loro vocazione e destinazione d'origine a causa del piano di lottizzazione in questione.

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

44. Nel frattempo, il 28 gennaio 2006, la ricorrente Sud Fondi aveva adito il tribunale civile di Bari presentando una domanda di risarcimento contro il Ministero dei beni culturali, la regione Puglia e il comune di Bari, autorità alle quali essa rimproverava sostanzialmente di aver accordato dei permessi di costruire senza la diligenza richiesta e di avere assicurato che tutta la pratica era conforme alla legge. La ricorrente chiedeva la somma di 150.000.000 EUR, corrispondente al valore attuale del terreno confiscato, più 134.530.910,69 EUR per l'ulteriore danno, 152.332.517,44 EUR per il mancato guadagno e 25.822.844,95 EUR per il danno immateriale. Inoltre, i suoi soci (Matarrese) chiedevano un risarcimento per oltraggio alla loro reputazione.

45. Le parti hanno indicato che la ricorrente MABAR ha intentato un procedimento

separato per chiedere il risarcimento nei confronti delle stesse autorità, e che la ricorrente IEMA non ha adito i tribunali nazionali, limitandosi a inviare una lettera alle autorità interessate.

46. Il 28 marzo, il 7 aprile e il 7 giugno 2006 le ricorrenti hanno depositato degli articoli di stampa riguardanti la demolizione degli edifici e in cui veniva menzionato un procedimento per risarcimento intentato dalla famiglia Matarrese. In particolare, un articolo apparso il 26 aprile 2006 su "La Stampa" informava i lettori che una domanda di risarcimento per la somma di 570 milioni di euro era stata presentata al comune di Bari, e che quest'ultimo aveva risposto chiedendo un risarcimento per la somma di 105 milioni di euro per oltraggio all'immagine della città.

47. Il 10 marzo 2008 il Governo ha trasmesso un articolo di stampa, apparso in data non precisata, da cui risulta che dopo la decisione sulla ricevibilità, la Corte ha invitato le parti a trovare un accordo amichevole o a sottoporle una domanda di risarcimento. L'articolo indica 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 indica poi: «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. Il 9 aprile 2008, nell'ambito di un procedimento penale non riguardante le ricorrenti, la corte d'appello di Bari - avendo preso nota del fatto che il presente ricorso era stato dichiarato ricevibile dalla Corte - ha adito la Corte costituzionale affinché questa si pronunciasse sulla legalità della confisca inflitta automaticamente anche nel caso in cui non sia stata constatata alcuna responsabilità penale.

II. IL DIRITTO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

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

La legge n° 1497 del 1939

49. La protezione delle bellezze naturali è regolata 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

50. Con il Decreto del Presidente della Repubblica, 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 per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale).

51. L'articolo 1 di questa legge sottopone 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 ciò deriva l'obbligo di chiedere alle autorità competenti un parere di conformità alla tutela ambientale di qualsiasi progetto di modificazione dell'assetto del territorio.

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

Con questa legge, il legislatore ha sottoposto il territorio a 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, v. infra).

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

52. La legge n° 10 del 27 gennaio 1977 prevede all'articolo 13 che i piani regolatori

generali possono essere realizzati a condizione che esista un piano o programma di attuazione. Tale programma di attuazione deve delimitare le zone nelle quali le disposizioni dei piani regolatori generali devono essere attuate.

Sono le Regioni a dover decidere il contenuto e la procedura di formazione dei piani di attuazione e a stabilire la lista dei comuni esonerati dall'obbligo di dotarsi di un piano di attuazione.

Quando un comune è obbligato ad adottare un piano di attuazione, i permessi di costruire possono essere rilasciati dal sindaco solo se riguardano aree incluse nel programma di attuazione (fatte salve le eccezioni previste dalla legge) e se il progetto è conforme al piano regolatore generale.

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

La legge della Regione Puglia no 56 del 31 maggio 1980

53. La legge regionale no 56 del 31 maggio 1980, nel suo articolo 51 comma f), dispone: «... 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 marittimo, 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 no 47 del 1985

54. La legge no 47 del 27 febbraio 1985 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) definisce la «lottizzazione abusiva» nel suo articolo 18:

«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. Questa disposizione è stata interpretata in un primo tempo nel senso di escludere il carattere abusivo di una lottizzazione quando le autorità competenti hanno rilasciato i permessi richiesti (Corte di Cassazione, Sezione 3, sentenza no 6094/1991, Ligresti; 18 ottobre 1988, Brulotti).

Essa è stata poi interpretata nel senso che, anche se è autorizzata dalle autorità competenti, una lottizzazione non conforme alle vigenti disposizioni in materia urbanistica è abusiva (v. 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 no 5115 del 2002, Spiga).

B. La confisca

Principi generali di diritto penale

56. a) L'articolo 27 § 1 della Costituzione italiana prevede che «la responsabilità penale è personale». La Corte costituzionale ha affermato a più riprese che non può esservi responsabilità oggettiva in materia penale (v., tra le altre, Corte costituzionale, sentenza no 1 del 10 gennaio 1997, e infra, «altri casi di confisca». L'articolo 27 § 3 della Costituzione prevede che «le pene ... devono 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».

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, riguardante 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 preveduta dalla legge come reato, se non l'ha commessa con coscienza e volontà». La stessa norma è stabilita dall'articolo 3 della legge del 25 novembre 1989 no 689 per quanto riguarda 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 stabilito che questo principio non si applica quando si tratta di un errore inevitabile, tanto che questo articolo deve ormai essere letto come segue: «Nessuno può invocare a propria scusa l'ignoranza della legge penale, a meno che non si tratti di un errore inevitabile». La Corte costituzionale ha indicato come possibile origine dell'inevitabilità oggettiva dell'errore sulla legge penale l'«assoluta oscurità del testo legislativo», le «assicurazioni erronee» di persone istituzionalmente destinate a giudicare sui fatti da realizzare, 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. In quanto misura di sicurezza, la confisca è regolata dall'articolo 199 del codice penale che 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».

Altri casi di confisca / La giurisprudenza della Corte costituzionale

59. In materia di dogane e di contrabbando, le disposizioni applicabili prevedono la possibilità di confiscare beni materialmente illeciti, anche se questi ultimi sono detenuti da terzi. Con la sentenza no 229 del 1974, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incompatibilità delle disposizioni pertinenti con la Costituzione (in particolare l'articolo 27), sulla base del ragionamento seguente:

«Possono, invero, esservi delle cose nelle quali è 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 ribadito questo principio nelle sentenze no 1 del 1997 e no 2 del 1987, in materia di dogane e di esportazione di opere d'arte.

La confisca nella presente causa (articolo 19 della legge no 47 del 28 febbraio 1985)

61. L'articolo 19 della legge no 47 del 28 febbraio 1985 prevede la confisca delle opere abusivamente costruite e dei terreni abusivamente lottizzati quando le giurisdizioni penali hanno stabilito con sentenza definitiva che la lottizzazione è abusiva. La sentenza penale è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari.

L'articolo 20 della legge no 47 del 28 febbraio 1985

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

In caso di lottizzazione abusiva - così come definita all'articolo 18 della stessa legge - le sanzioni previste sono 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 no 380 del 2001)

63. Il Decreto del Presidente della Repubblica no 380 del 6 giugno 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) ha codificato le disposizioni esistenti in particolare in materia di diritto di costruire. Al momento della codificazione, gli articoli 19 e 20 della legge no 47 del 1985 di cui sopra sono stati unificati in un'unica disposizione, ossia l'articolo 44 del codice, che si intitola:

«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 classificato la confisca applicabile in caso di lottizzazione abusiva come una sanzione penale. Pertanto, essa poteva essere applicata solo ai beni dell'imputato riconosciuto colpevole del reato di lottizzazione abusiva, conformemente all'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 in data 12 novembre 1990 la Sezione 3 della Corte di cassazione (causa Licastro) affermò che la confisca costituiva una sanzione amministrativa e obbligatoria, indipendente dalla condanna penale. Essa poteva dunque 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 morale. Perciò la confisca può essere disposta quanto 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. Questa giurisprudenza fu ampiamente seguita (Corte di Cassazione, Sezione 3, sentenza del 16 novembre 1995, Besana; no 12471, no 1880 del 25 giugno 1999, Negro; 15 maggio 1997 no 331, Sucato; 23 dicembre 1997 no 3900, Farano; no 777 del 6 maggio 1999, Iacoangeli). Con l'ordinanza no 187 del 1998, la Corte costituzionale ha riconosciuto la natura amministrativa della confisca.

Pur essendo considerata una sanzione amministrativa dalla giurisprudenza, la confisca non può essere annullata da un giudice amministrativo, poiché la competenza in materia appartiene unicamente al giudice penale (Corte di Cassazione Sez. 3, sentenza 10 novembre 1995, Zandomenighi).

La confisca di beni si giustifica poiché questi costituiscono gli «oggetti materiali del reato». In quanto tali, i terreni non sono «pericolosi», ma lo diventano quando mettono in pericolo il potere decisionale riservato all'autorità amministrativa (Corte di Cassazione, Sez. 3, no 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 no 12999, Lanza; 21 gennaio 2002, no 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. In tal modo si evita che tali immobili vengano messi sul mercato immobiliare. Quanto ai terreni, si evita che vengano commessi altri reati e non si lascia spazio a eventuali pressioni sugli amministratori locali affinché regolarizzino la situazione (Corte di Cassazione, Sez. 3, 8 febbraio 2002, Montalto).

IN DIRITTO

I. SULLE ECCEZIONI PRELIMINARI DEL GOVERNO

67. Nelle sue osservazioni del 5 dicembre 2007 il Governo ha sollevato un'eccezione di mancato previo 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 avviato un procedimento per ottenere un risarcimento a livello interno 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 intimato alla pubblica amministrazione di risarcirla per un importo di 47 milioni di euro. Secondo il Governo, i procedimenti intentati sono identici a quello avviato a Strasburgo sia per quanto riguarda il petitum che la causa petendi. La Corte dovrebbe pertanto radiare il ricorso dal ruolo o dichiararlo irricevibile.

68. Il Governo osserva poi che «le ricorrenti sono portatrici di più verità» poiché a livello europeo esse rivendicano il loro diritto di costruire mentre a livello nazionale ammettono di aver commesso un errore causato dal comportamento dell'amministrazione. Di conseguenza le ricorrenti chiedono che venga dichiarata la responsabilità dello Stato italiano per motivi tra loro contraddittori dinanzi alla Corte e dinanzi ai giudici nazionali.

69. Il 14 gennaio 2008 il Governo ha denunciato un abuso di procedura da parte delle ricorrenti in quanto queste ultime non avevano informato la Corte che avevano chiesto dei risarcimenti a livello nazionale. Esse avrebbero voluto nascondere queste informazioni alla Corte, e ciò non si concilia con l'articolo 47 § 6 del Regolamento della Corte, secondo il quale le parti devono informare quest'ultima di qualsiasi fatto pertinente per l'esame della causa. Dal momento che le ricorrenti hanno trasmesso delle comunicazioni incomplete e dunque ingannevoli, la Corte dovrebbe radiare il ricorso dal ruolo o dichiararlo irricevibile in quanto abusivo. Su questo punto il Governo fa riferimento alla causa Hadrabova e altri c. Repubblica ceca (dec.), 25 settembre 2007.

70. Il 10 marzo 2008 il Governo ha denunciato un secondo abuso delle ricorrenti relativo ad un articolo di stampa (v. paragrafo 47 supra) pubblicato in un data non conosciuta. Secondo il Governo, tale articolo rivela il non rispetto della segretezza del procedimento da parte delle ricorrenti e conferma il carattere abusivo del ricorso.

71. Le ricorrenti si oppongono agli argomenti del Governo.

72. Per quanto attiene all'eccezione di mancato previo esaurimento delle vie di ricorso, esse osservano che è stata presentata tardivamente, poiché il Governo non poteva ignorare l'esistenza di tali procedimenti già da molto prima della decisione sulla ricevibilità, visto che le società Sud Fondi e MABAR hanno citato in giudizio degli enti pubblici (il comune di Bari, il Ministero dei beni culturali e la Regione Puglia) il 28 gennaio 2006. Lo Stato ha depositato una memoria di costituzione in risposta il 18 aprile 2006. Non è dunque serio da parte del Governo sostenere che non era al corrente di tali procedimenti prima della decisione sulla ricevibilità. Di conseguenza, esse chiedono alla Corte di rigettare questa eccezione, che è stata sollevata solo il 5 dicembre 2007. In ogni caso, le ricorrenti osservano che la società IEMA non ha intentato ricorsi e dunque non è interessata da questa eccezione.

73. Inoltre, le ricorrenti osservano che il Governo non ha dimostrato l'accessibilità e

l'efficacia dei ricorsi intentati rispetto alle violazioni addotte. Esse sostengono che la possibilità di intentare un ricorso per ottenere un risarcimento, così come esse hanno fatto, esiste solo a partire dalla sentenza della Corte costituzionale no 204 del 2004. Poiché l'accesso a questo rimedio era inesistente al momento in cui è stato presentato il ricorso, esso non costituisce un ricorso da esperire. Inoltre, poiché le ricorrenti hanno già esaurito la via penale, un ricorso civile non è un rimedio da esperire. Per di più, esse osservano che gli argomenti sostenuti dal Governo dinanzi al tribunale civile di Bari, ossia l'assenza di giurisdizione e la prescrizione del diritto ad una riparazione, non si conciliano con l'argomento sollevato dinanzi alla Corte, secondo il quale il ricorso intentato è efficace e dunque deve essere esperito. Infine, i ricorsi presentati a livello interno non mirano a ripetere 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 la riparazione delle violazioni della Convenzione. I ricorsi interni si basano sulla responsabilità extracontrattuale delle amministrazioni che per molti anni hanno certificato la natura edificabile dei terreni in causa e hanno rilasciato dei permessi di costruire.

74. Quanto al presunto carattere abusivo 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 tenuto nascosto. Orbene, nella fattispecie lo Stato italiano non ha pagato alcun risarcimento. Inoltre, le informazioni passate sotto silenzio nella causa Hadrabova riguardavano l'esistenza di un procedimento avente lo stesso oggetto rispetto a quello pendente a Strasburgo, mentre nella fattispecie si tratta di due procedimenti diversi. Inoltre, le ricorrenti sostengono di non avere mai avuto l'intenzione di nascondere alla Corte l'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 di quello del procedimento a Strasburgo, esse non ritenevano necessario inviare una lettera ad hoc.

75. Per quanto riguarda la pretesa divulgazione di informazioni confidenziali, le ricorrenti negano di avere fatto rivelazioni alla stampa riguardo al fatto che il Governo aveva rifiutato la composizione amichevole, visto che il rifiuto non era stato loro notificato dalle autorità italiane. In ogni caso, esse osservano che non hanno il controllo delle informazioni che si trovano nella stampa.

76. Infine, le ricorrenti desiderano criticare il contenuto di alcuni passaggi delle osservazioni del Governo (paragrafi 97, 145 e 159 infra), che definiscono offensive. Esse ritengono importante sottolineare la propria 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. Nella fattispecie, la Corte ritiene che prima della decisione sulla ricevibilità del 30 agosto 2007, il Governo non poteva non essere al corrente delle domande di risarcimento delle ricorrenti debitamente notificate nel 2006 nei confronti di enti pubblici tra cui il Ministero dei beni culturali. Dunque, per quanto attiene alle eccezioni riguardanti le procedure intentate a livello nazionale per ottenere un risarcimento, vi è decadenza dai termini.

79. La Corte ricorda poi che essa può rigettare un ricorso che considera irricevibile «in ogni stato del procedimento» (articolo 35 § 4 della Convenzione). Dei fatti nuovi che vengano portati a sua conoscenza possono condurla, anche allo stadio dell'esame sul merito, a ritornare sulla decisione con cui il ricorso è stato dichiarato ricevibile e a dichiararlo successivamente irricevibile, in applicazione dell'articolo 35 § 4 della Convenzione (v., per esempio, *Medeanu c. Romania* (dec.), no 29958/96, dell'8 aprile

2003; İlhan c. Turchia [GC], no 22277/93, § 52, CEDU 2000-VII; Azinas c. Cipro [GC], no 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 concludere che la controversia è stata risolta ai sensi dell'articolo 37 § 1 b) e che il mantenimento del ricorso dal parte del ricorrente non è dunque più oggettivamente giustificato, la Corte deve esaminare, da una parte, la questione di stabilire se i fatti per i quali il ricorrente si lamenta direttamente persistono o meno e, dall'altra, se le conseguenze che potrebbero derivare da un'eventuale violazione della Convenzione a causa di tali fatti siano state anch'esse rimosse (Pisano c. Italia [GC] (radiazione), no 36732/97, § 42, 24 ottobre 2002).

80. Nella fattispecie la Corte non rileva l'esistenza di un «fatto nuovo» sopraggiunto dopo la ricevibilità che potrebbe indurla a ritornare sulla sua decisione sulla ricevibilità. Inoltre, essa osserva che la controversia non è stata risolta, e quindi non è opportuno radiare il ricorso dal ruolo.

81. La Corte ricorda infine che un ricorso può essere rigettato in quanto abusivo se è stato basato consapevolmente su fatti erronei (v., tra le altre, Kérétchavili c. Georgia, no 5667/02, 2 maggio 2006; Varbanov c. Bulgaria, no 31365/96, § 37, CEDU 2000-X; Akdivar e altri c. Turchia, 16 settembre 1996, §§ 53-54, Raccolta delle sentenze e decisioni 1996-IV; Řehàk c. Repubblica ceca (dec.), no 67208/01, 18 maggio 2004), al fine di indurre deliberatamente la Corte in errore (Assenov e altri c. Bulgaria, decisione della Commissione, no 24760/94, 27 giugno 1996; Varbanov c. Bulgaria, no 31365/96, § 36, CEDU 2000 X).

82. La Corte, pur deplorando che le ricorrenti non l'abbiano formalmente informata delle azioni intentate presso i tribunali interni, non ritiene accertato che esse abbiano tentato di indurla in errore. Il ricorso non è dunque abusivo.

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

II. SULLA PRETESA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DELLA CONVENZIONE

84. Le ricorrenti denunciano l'illegalità della confisca che ha colpito i loro beni in quanto questa sanzione sarebbe stata inflitta in un caso non previsto dalla legge. Esse sostengono 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 traduca 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 abusivo della lottizzazione non era «previsto dalla legge». I loro dubbi circa l'accessibilità e la prevedibilità delle disposizioni applicabili sarebbero confermati dalla sentenza della Corte di cassazione, che ha constatato che gli imputati si erano trovati in una situazione di «ignoranza inevitabile»; questi ultimi sono stati assolti per l'«errore scusabile» commesso nell'interpretazione del diritto applicabile, tenuto conto della legislazione regionale oscura, dell'ottenimento dei permessi 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 tutela paesaggistica fino al 1997. Sulla

questione di sapere se, una volta accordati tutti i permessi di costruire, una lottizzazione potesse o meno essere definita abusiva, la giurisprudenza ha inoltre avuto molte esitazioni che sono state risolte solo l'8 febbraio 2002 dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Ciò dimostra dunque che fino al 2001 vi era incertezza, e che il fatto di avere definito abusiva 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 era illegalità materiale nella fattispecie, poiché le lottizzazioni non si scontravano con limitazioni imposte sui loro terreni. Su questo punto fanno riferimento alla sentenza della corte d'appello di Bari, che non aveva constatato alcuna illegalità materiale, considerando che non vi erano divieti di costruire sui terreni in questione. Inoltre, il fatto che il ministero dei beni culturali abbia adottato un decreto il 30 giugno 1999 sottoponendo i terreni in questione a dei vincoli dimostrerebbe che, anteriormente, su detti terreni non gravava alcun vincolo. Infine, il piano «urbanistico territoriale tematico», adottato il 15 dicembre 2000 con decisione del consiglio regionale della Regione Puglia no 1748, confermerebbe che non vi era alcun divieto di costruire.

88. Per quanto concerne la legalità della sanzione loro inflitta, le ricorrenti sostengono che, per essere legale, una pena deve essere prevedibile, ossia deve essere possibile prevedere ragionevolmente al momento della commissione del reato le conseguenze che ne derivano a livello della sanzione, sia per quanto riguarda il tipo di sanzione che la misura della stessa. Inoltre, per essere compatibile con l'articolo 7 della Convenzione, una pena deve essere riconducibile ad un comportamento biasimevole. Le ricorrenti ritengono che nessuna di tali condizioni sia stata soddisfatta.

89. Nel momento in cui sono stati rilasciati i permessi di costruire e all'epoca della costruzione degli edifici, era impossibile per le ricorrenti prevedere l'applicazione della confisca. Infatti, poiché la legge no 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 infliggere la confisca, le giurisdizioni nazionali hanno dato un'interpretazione non letterale dell'articolo 19 della legge no 47/1985 e ciò è arbitrario in quanto si è in ambito penale e l'interpretazione per analogia a pregiudizio dell'interessato non può essere utilizzata. Inoltre, una tale interpretazione è contraria all'articolo 240 del codice penale, che stabilisce il regime generale delle confische.

90. Anche a voler supporre che l'interpretazione che ha portato a confiscare i beni di una persona assolta possa essere definita un'interpretazione letterale, resta comunque da dimostrare che il carattere abusivo della lottizzazione era effettivamente previsto dalla legge. Su questo punto le ricorrenti ricordano che il carattere abusivo della lottizzazione in questione era tutt'altro che palese, essendo stata pronunciata un'assoluzione perché la legislazione era talmente complessa che l'ignoranza della legge era inevitabile e scusabile.

91. Le ricorrenti osservano poi che la sanzione non è riconducibile ad un comportamento biasimevole, 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 riguardo le ricorrenti invocano il principio della «responsabilità penale personale» previsto dalla Costituzione, secondo il quale è vietato rispondere penalmente del fatto commesso da altri. Questo principio costituisce solo un aspetto complementare del divieto dell'analogia in malam partem e dell'obbligo di elencare in maniera limitativa i casi ai quali si applica una sanzione penale (principio di tassatività).

92. Le ricorrenti ricordano infine che, fino al 1990, la confisca era stata classificata dalle giurisdizioni nazionali tra le sanzioni penali. 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 come 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 nella fattispecie.

93. Infine, le ricorrenti osservano che lo Stato sostiene dinanzi alla Corte una tesi diversa rispetto a quella sostenuta a livello nazionale dagli avvocati che hanno assunto la difesa della Regione Puglia e dell'Automobile Club Italiano, che ha contestato la legalità della confisca nei loro confronti in quanto inflitta a soggetti estranei al procedimento penale.

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

95. Per di più, le ricorrenti ricordano 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 incorrenti 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 sia il reato che la confisca erano «previsti dalla legge», ossia da disposizioni accessibili e prevedibili. Nella fattispecie non si pone alcun problema di retroattività né di interpretazione estensiva.

97. Vi era illegalità materiale, in quanto i terreni in questione erano interessati dalle 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 chiari per le ricorrenti, che non sono assimilabili a un comune cittadino ma sono dei professionisti del settore dell'edilizia, dai quali era dunque ragionevole aspettarsi una diligenza speciale (*Chorherr c. Austria*, 25 agosto 1993, § 25, serie A no 266 B; *Open Door e Dublin Well Woman c. Irlanda*, 29 ottobre 1992, § 60, serie A no 246 A). Il Governo ammette che l'amministrazione si è comportata come se fosse tutto in ordine. Tuttavia, il comportamento di quest'ultima non sarebbe stato trasparente e conforme alle norme di buona amministrazione.

98. Per quanto riguarda la confisca, essa è prevista dall'articolo 19 della legge no 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 pregiudizio delle ricorrenti. Nella fattispecie, l'interpretazione giudiziaria è stata coerente con la sostanza 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 no 335 B; *Streletz, Kessler e Krenz c. Germania [GC]*, nn. 34044/96, 35532/97 e 44801/98, § 82, CEDU 2001 II). Al riguardo, il Governo osserva che l'articolo 19 della legge n° 47 del 1985 non esige la condanna dell'autore del reato, ma solo la constatazione dell'illegalità della lottizzazione. Se il legislatore nazionale avesse voluto prevedere la confisca solo nel caso di un imputato condannato, nel testo dell'articolo 19 della legge no 47/1985 dopo la parola «decisione» vi sarebbe stata la parola «condanna». Il fatto che tale disposizione non specifichi che la confisca può aver luogo solo in caso di condanna permette al giudice penale di ordinare la confisca nel caso di un'assoluzione in cui egli abbia comunque constatato l'illegalità materiale di una lottizzazione. Si tratta infatti di una sanzione reale e non personale. È dunque possibile confiscare nel

caso di un'assoluzione come quella della presente causa, in cui è assente l'elemento morale. In conclusione, vi è stata una interpretazione della legge in senso letterale, poiché, nella fattispecie, dopo aver constatato l'elemento materiale del reato, ossia l'illegalità della lottizzazione, la confisca viene applicata in maniera legittima.

100. Il Governo osserva che la Convenzione non esige che vi sia un legame necessario tra l'accusa in materia penale e le ripercussioni sui diritti patrimoniali, ossia nulla impedisce di adottare dei provvedimenti di confisca anche se questi vengono classificati come sanzioni penali risultanti da un atto che non ha comportato l'imputazione del soggetto, estraneo al procedimento penale (che non è stato oggetto di imputazione nel corso del procedimento penale). Su questo punto, il Governo si riferisce a tre sentenze della Corte (AGOSI c. Regno Unito, 24 ottobre 1986, serie A no 108, Air Canada c. Regno Unito, 5 maggio 1995, serie A no 316 A e Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda [GC], no 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. Secondo il Governo la confisca potrebbe tradursi in una «misura di sicurezza patrimoniale» disciplinata dal secondo comma, punto 2 dell'articolo 240 del codice penale. Tale disposizione indica che «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 disposte nel rispetto del principio di legalità, e rinvia al secondo comma dell'articolo 199 del codice penale, che 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, nella misura in cui 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 abusiva 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 giustificato dalla natura «reale» della sanzione. Secondo il Governo non vi è conflitto con il principio di «responsabilità personale» ai sensi dell'articolo 27 della Costituzione, in quanto la confisca non ha una finalità repressiva ma 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 reati.

102. Nemmeno l'interpretazione dell'articolo 19 della legge n° 47 del 1985 era imprevedibile. Al riguardo, il Governo rinvia all'ampia giurisprudenza in materia e sostiene che la Corte di cassazione aveva già affermato nel 1987 (sentenza no 614 del 13 marzo 1987, Ginevoli) che una costruzione autorizzata ma non conforme alle disposizioni in materia urbanistica poteva essere oggetto di sequestro. Inoltre, la sentenza Ligresti del 1991 della Corte di cassazione avrebbe affermato che tutti i permessi di costruire devono essere oggetto di un test di compatibilità e devono dunque passare per illeciti e inesistenti se si rivelano contrari alla legge. Il Governo osserva poi che se è vero che l'interpretazione giudiziaria in materia penale deve essere ragionevolmente prevedibile, i cambiamenti radicali di giurisprudenza costituiscono una materia sottratta alla giurisdizione della Corte, che non può né confrontare le decisioni rese dai tribunali nazionali né vietare la possibilità di uno stravolgimento giurisprudenziale.

103. Per di più, il Governo osserva che a partire dal 2001 (decreto legislativo no 231/01), una società può essere oggetto di 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 che sancisce l'articolo 7, elemento essenziale della preminenza del diritto, occupa un posto fondamentale nel sistema di protezione della Convenzione, come dimostra il fatto che l'articolo 15 non autorizza alcuna deroga allo stesso in tempo di guerra o in caso di altro pericolo pubblico. Come deriva dal suo oggetto e dal suo scopo, esso deve essere interpretato e applicato in modo da assicurare 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 dei reati, esso impone altresì di non applicare la legge penale in maniera estensiva a pregiudizio 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. Ne consegue che la legge deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono. Questa condizione è soddisfatta quando la persona sottoposta a giudizio può sapere, a partire dal testo della disposizione pertinente, e se necessario con l'aiuto dell'interpretazione che ne viene data dai tribunali, 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 compare in altri articoli della Convenzione; essa comprende il diritto di origine sia legislativa che giurisprudenziale e implica 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 no 260 A). Per quanto chiaro possa essere il testo di una disposizione legale, in qualsiasi sistema giuridico, ivi compreso il diritto penale, esiste immancabilmente un elemento di interpretazione giudiziaria. Bisognerà sempre chiarire i punti oscuri ed adattarsi ai cambiamenti di situazione. Del resto, è solidamente stabilito nella tradizione giuridica degli Stati parte alla Convenzione che la giurisprudenza, in quanto fonte di diritto, contribuisce necessariamente all'evoluzione progressiva del diritto penale (*Kruslin c. Francia*, 24 aprile 1990, § 29, serie A no 176 A). Non si può interpretare l'articolo 7 della Convenzione nel senso che esso vieta di chiarire gradualmente le norme in materia di responsabilità penale mediante l'interpretazione giudiziaria da una causa all'altra, a condizione che il risultato sia coerente con la sostanza 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 che esso ricopre nonché dal numero e dalla qualità dei suoi destinatari. La prevedibilità di una legge non si oppone a che la persona interessata sia portata a ricorrere a consigli illuminati per valutare, a un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto. Questo vale in particolare per i professionisti, abituati a dover dimostrare una grande prudenza nell'esercizio del loro mestiere. Da essi ci si può pertanto aspettare che valutino con particolare attenzione i rischi che quest'ultimo comporta (*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 dato luogo al procedimento e 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 (*Murphy c. Regno Unito*, ricorso no 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 nella presente causa

111. Nelle loro voluminose osservazioni, le parti hanno proceduto ad uno scambio di argomenti riguardanti la «prevedibilità» del carattere abusivo della lottizzazione in questione, nonché la prevedibilità della confisca rispetto all'evoluzione della giurisprudenza delle corti nazionali. La Corte non ritiene di dover fornire un resoconto dettagliato delle decisioni citate nella presente sentenza, poiché non ha il compito di giudicare il carattere imprevedibile 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 abusiva.

112. Secondo l'Alta giurisdizione nazionale, gli imputati hanno commesso un errore inevitabile e scusabile nell'interpretazione delle norme violate; la legge regionale applicabile, unita alla legge nazionale, era «oscura e mal formulata»; la sua interferenza con la legge nazionale in materia aveva prodotto una giurisprudenza contraddittoria; i responsabili del comune di Bari avevano autorizzato la lottizzazione e rassicurato le ricorrenti quanto alla sua regolarità; a tutto ciò si era aggiunta l'inerzia delle autorità incaricate della tutela dell'ambiente. La presunzione di conoscenza della legge (articolo 5 del codice penale) non era più valida e, conformemente 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 essere escluso poiché, prima ancora di poter esaminare se sussistesse dolo o colpa per negligenza o imprudenza, bisognava escludere la «coscienza e volontà» di violare la legge penale. In questo contesto, nel contempo legale e fattuale, l'errore degli imputati sulla legalità della lottizzazione, secondo la Corte di cassazione, era inevitabile.

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

114. Si deve dunque riconoscere che le condizioni di accessibilità e prevedibilità della legge, nelle circostanze specifiche della presente causa, non sono soddisfatte. In altri termini, dal momento che la base giuridica del reato non rispondeva ai criteri di chiarezza, accessibilità e prevedibilità, era impossibile prevedere che sarebbe stata inflitta una sanzione. Ciò vale sia per le società ricorrenti, che hanno realizzato la lottizzazione abusiva, che per i rappresentanti delle stesse, imputati nell'ambito del processo penale.

115. Un ordine di idee complementare merita di essere sviluppato. A livello interno la definizione di «amministrativa» (paragrafi 65-66) data alla confisca controversa permette di sottrarre la sanzione in questione ai principi costituzionali che regolano la materia penale. L'articolo 27/1 della Costituzione prevede che la «responsabilità penale è personale» e l'interpretazione giurisprudenziale che ne viene data precisa che un elemento morale è sempre necessario. Inoltre l'articolo 27/3 della Costituzione («Le pene devono tendere alla rieducazione del condannato») si applicherebbe difficilmente a una persona condannata senza che possa essere chiamata in causa la sua responsabilità penale.

116. Per quanto riguarda la Convenzione, l'articolo 7 non menziona espressamente il legame morale esistente tra l'elemento materiale del reato e la persona che ne viene considerata l'autore. Tuttavia, la logica della pena e della punizione, così come la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «persona colpevole» (nella versione francese) vanno nel senso di una interpretazione dell'articolo 7 che esige, per punire, un legame di natura intellettuale (coscienza e volontà) che

permetta di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta dell'autore materiale del reato. In caso contrario, la pena non sarebbe giustificata. Sarebbe del resto incoerente, da una parte, esigere una base legale accessibile e prevedibile e, dall'altra, permettere che si consideri una persona come «colpevole» e «punirla» quando essa non era in grado di conoscere la legge penale, a causa di un errore insormontabile che non può assolutamente essere imputato a colui o colei che né è vittima.

117. Sotto il profilo dell'articolo 7, per i motivi sopra trattati, un quadro legislativo che non permette ad un imputato di conoscere il senso e la portata della legge penale è lacunoso non solo rispetto alle condizioni generali di «qualità» della «legge» ma anche rispetto alle esigenze specifiche della legalità penale.

118. Per tutti questi motivi, di conseguenza, la confisca in questione non era prevista dalla legge ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione. Essa si traduce perciò 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 denunciano l'illegalità e il carattere sproporzionato della confisca che ha colpito i loro beni. Esse sostengono che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 che, nella parte pertinente, recita:

«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. Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte (Giannetaki E. & S. Metaforiki Ltd e Giannetakis c. Grecia, no 29829/05, §§ 15-19, 6 dicembre 2007; Mamidakis c. Grecia, no 35533/04, §§ 17 e 48, 11 gennaio 2007), le ricorrenti sostengono che l'articolo 1 del Protocollo n. 1 è applicabile nella presente causa e che la Corte può esaminare una ingerenza nel diritto al rispetto dei beni sotto il profilo di questa disposizione anche se si tratta di una pena (Valico S.r.l. c. Italia (dec.), no 70074/01, CEDU 2006 ...; Phillips c. Regno Unito, no 41087/98, § 50, CEDU 2001 VII). In ogni caso, nulla impedisce che la Corte esamini un motivo di ricorso sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 quando tale motivo verte su una legislazione riguardante i diritti patrimoniali.

121. Per le ricorrenti, la situazione denunciata si traduce in una privazione di beni, che ricade nella seconda frase del primo comma, visto che la confisca è una pena inflitta a seguito dell'assoluzione degli imputati, al fine di privare le ricorrenti dei loro beni in maniera definitiva. Esse chiedono alla Corte di considerare la situazione denunciata come una espropriazione di fatto. Al riguardo, fanno notare che la presente causa si distingue da quelle in cui la Corte ha concluso che confisca derivava dalla regolamentazione dell'uso dei beni, poiché in questo caso non si tratta di una pena inflitta a dei terzi estranei a un processo penale che si è concluso con la condanna dei colpevoli. In effetti, si tratta di una pena applicata a seguito dell'assoluzione degli imputati (v., a contrario AGOSI c. Regno Unito, 24 ottobre 1986, serie A no 108; C.M. c. Francia (dec.), no 28078/95, CEDU 2001 VII). Non si tratta nemmeno di una misura cautelare patrimoniale (a contrario, Arcuri c. Italia (dec.), no 52024/99, CEDU 2001 VII), ma di una pena.

122. Per il Governo, visto che la Corte ha definito la confisca come una sanzione penale, non si può speculare sull'applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. Affermare che anche il principio del rispetto del diritto di proprietà dovrebbe rientrare nel campo di valutazione della Corte sarebbe come pretendere di esaminare la

detenzione regolare sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1, poiché ad esempio la privazione della libertà impedisce al detenuto di guadagnarsi da vivere, impedendogli di continuare ad esercitare la sua professione. Si finirebbe con lo speculare sulla 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 materia che costituisce uno dei terreni prediletti della sovranità degli Stati contraenti.

123. Peraltro, il Governo osserva che si tratta di motivi di ricorso identici, e che ciò è dimostrato dalla circostanza che le ricorrenti riprendono sostanzialmente gli stessi argomenti già proposti 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 portino a ritenere che la presente causa debba essere esaminata unicamente dal punto di vista dell'articolo 7 della Convenzione. I due diritti in questione hanno un oggetto diverso (cfr. Valico S.r.l. c. Italia (dec.), n. 70074/01, CEDU 2006 ...). Inoltre, 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 una legislazione riguardante 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 dei «beni», nozione che può includere sia dei «beni attuali» che dei valori patrimoniali, ivi compresi dei crediti, in virtù 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 a acquisire dei beni (Kopecký c. Slovacchia [GC], n. 44912/98, § 35, CEDU 2004-IX). Quando vi è una controversia sulla questione di stabilire se un ricorrente ha un interesse patrimoniale in base al quale egli può richiedere la protezione dell'articolo 1 del Protocollo no 1, la Corte è chiamata a definire la situazione giuridica dell'interessato (Beyeler c. Italia, già cit.).

125. Agli occhi 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 colpito dei beni che costituivano l'*instrumentum sceleris* e che si trovavano in possesso di terzi. Per quanto riguarda i proventi di un'attività criminale (*productum sceleris*), la Corte ricorda che ha 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'esistenza di un procedimento penale, poiché il patrimonio dei ricorrenti era presumibilmente di origine 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 presumibilmente utilizzato per attività illecite (Butler c. Regno Unito (dec.), n. 41661/98, 27 giugno 2002). Nella prima causa sopra citata, la Corte ha dichiarato 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 affermato che si trattava della regolamentazione dell'uso dei beni.

129. Nella presente causa, la Corte ritiene che non sia necessario determinare se la confisca ricade nella prima o nella seconda categoria, poiché in ogni caso è il secondo paragrafo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 a trovare applicazione (Frisen 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 non poggia su una «base legale» ai sensi della Convenzione. Al riguardo, rinviando 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». Inoltre, esse indicano che non vi è alcun rimedio nazionale 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 implicava l'attività di costruzione. La sanzione inflitta sarebbe sproporzionata per i motivi seguenti. In primo luogo, la portata della sanzione: solo il 15% dei terreni confiscati era edificato. In secondo luogo, l'innocenza delle ricorrenti, dato che si deve tenere conto dell'«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). Inoltre, 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 in questione. In ultimo luogo, l'assenza totale di risarcimento non si può giustificare sotto il profilo 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 fanno notare per di più che le autorità nazionali non sono intervenute all'inizio dei lavori di costruzione, ma hanno aspettato a lungo, in modo che l'impatto della confisca che ne è derivato, ossia il danno subito, è molto importante.

132. Il Governo contesta le tesi delle ricorrenti e osserva che la confisca mirava 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 abusiva di un terreno presuppone una trasformazione urbanistica, nozione 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 obbligata a seguire il progetto stabilito dal privato, e l'ordine urbanistico violato non potrebbe essere ristabilito poiché l'amministrazione diventerebbe proprietaria solo di una porzione del terreno e il privato resterebbe proprietario solo delle porzioni destinate all'urbanizzazione primaria e secondaria. Di conseguenza, la confisca era proporzionata.

134. Il fatto che lo stesso comune che aveva rilasciato i permessi illegittimi sia divenuto proprietario dei terreni non riveste alcuna importanza particolare: il patrimonio è infatti quello della collettività degli abitanti della 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 frase del primo comma di tale articolo autorizza una privazione di proprietà solo «nelle condizioni previste dalla legge»; il secondo comma riconosce agli Stati il diritto di regolamentare l'uso dei beni facendo entrare in vigore delle «leggi». Inoltre, la preminenza del diritto, uno dei principi fondamentali di una società democratica, è inerente a 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 farsi sentire solo quando è risultato 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 la 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 ci deve essere 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

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. Dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione;
2. Dichiarare che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1;
3. Dichiarare
 - 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

Trattasi di ricorso instaurato dalle tre società ricorrenti a causa di una confisca di costruzioni e terreni, di cui esse erano proprietarie, in una zona di Bari denominata "Punta Perotti".

Le società ricorrenti avevano iniziato a lottizzare a seguito di autorizzazioni rilasciate dalle autorità preposte all'esito di procedimenti amministrativi formalmente regolari.

In data 27 aprile 1996, a seguito della pubblicazione di un articolo di stampa relativo a lavori di costruzione in corso a "Punta Perotti", il Procuratore della Repubblica di Bari aprì un'inchiesta penale, disponendo il sequestro conservativo di tutte le costruzioni.

All'esito dei vari gradi di giudizio, i rappresentanti delle tre società sottoposti a procedimento penale furono assolti dal reato di lottizzazione abusiva perché "il fatto non costituisce reato", in quanto gli stessi erano stati indotti in errore dalla oscura formulazione delle leggi e dal comportamento degli amministratori pubblici che avevano rilasciato le autorizzazioni, provocando in tal modo un cattivo funzionamento dell'apparato ordinamentale.

Con la stessa sentenza il supremo giudice nazionale dispose la confisca dei terreni e delle costruzioni, pur in assenza di una condanna penale dei costruttori.

La Corte Edu ha, dunque, constatato la violazione degli articoli 7 e 1 Protocollo n. 1 della Convenzione in relazione all'applicazione da parte del giudice nazionale dell'istituto della confisca ed ha ravvisato la violazione del diritto al rispetto della proprietà, in quanto la confisca dei beni si rivelò una misura sproporzionata.

Di conseguenza, la Corte ha condannato lo Stato italiano a versare complessivamente alle tre società ricorrenti Euro 30.000 per il danno morale ed Euro 90.000 per le spese di procedimento, riservandosi di pronunciarsi sul danno materiale dopo sei mesi dal passaggio in giudicato della sentenza, anche nell'eventualità che si possa giungere ad un accordo tra le parti.

Itinerari a tema

- [Tutela dei diritti umani in sede di Consiglio d'Europa](#)

Link utili

- [Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo](#)