

**LA CONFISCA DELLE LOTTIZZAZIONI ABUSIVE IN ITALIA
ALL'ESAME DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
(il caso Punta Perotti).**

Maurizio de Stefano

Avvocato in Roma, Segretario della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Strasburgo), seconda sezione, con la sentenza del 20 gennaio 2009, caso Sud Fondi S.r.l. ed altri c. Italia (ricorso n° 75909/01), ha ravvisato la violazione dell'art. 7 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (*nulla poena sine lege*) ed anche la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n° 1 (rispetto dei beni) addizionale alla stessa Convenzione, in una fattispecie riguardante la confisca (penale) di alcuni terreni e costruzioni situati vicino Bari sulla costa detta "Punta Perotti".

Il caso, sicuramente particolare, riguardava una lottizzazione abusiva, ma di cui i proprietari dei terreni e delle costruzioni non erano stati ritenuti penalmente responsabili. La Cassazione penale italiana, infatti, con la sentenza delli 29 gennaio / 26 marzo 2001 (n. 11716, Matarrese ed altri) solo *ex post* aveva accertato che i piani di lottizzazione autorizzati e le concessione edilizie rilasciate dal Comune di Bari erano di natura illegale e, quindi, ha dichiarato che gli imputati dovevano essere penalmente assolti in quanto non potevano essere attribuiti loro né la colpa né la volontà di commettere i fatti delittuosi ed in quanto essi avevano commesso un «errore inevitabile e scusabile» nell'interpretazione di disposizioni regionali «oscuere e mal formulate» e che interferivano con la legge nazionale. La predetta sentenza della Cassazione ha preso parimenti in considerazione il comportamento delle autorità amministrative, ed in particolare il fatto che i proprietari erano stati rassicurati dal direttore dell'ufficio comunale competente, dopo il conseguimento delle concessioni edilizie; la Cassazione ha accertato che i vincoli paesaggistici contro i quali contrastava il progetto edilizio non erano indicati nel piano urbanistico e che l'amministrazione nazionale competente non era intervenuta. Ciò nonostante la stessa Cassazione ha confiscato tutti i beni precisando che l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dei terreni abusivamente lottizzati consegue obbligatoriamente all'accertamento della sussistenza obiettiva di un reato di lottizzazione abusiva, indipendentemente da una pronuncia di condanna penale. Tale giurisprudenza doveva ritenersi consolidata per la Cassazione italiana¹.

Le società proprietarie dei terreni e delle costruzioni confiscate a seguito del procedimento penale, avevano successivamente promosso in sede civile davanti ai giudici nazionali una causa di risarcimento danni nei confronti dello stesso Comune di Bari che prima aveva rilasciato le autorizzazioni alla lottizzazione e le concessioni edilizie e che poi era divenuto beneficiario dei beni oggetto della confisca.

In aggiunta a questo procedimento civile davanti ai giudici nazionali, le società proprietarie dei terreni e delle costruzioni confiscate avevano fatto ricorso alla Corte europea dei Diritti dell'Uomo a Strasburgo per lamentare

¹ (vedi Cass., Sez. III: 13.7.1995, ric.Barletta; 20.12.1995, n. 12471, ric. P.G. in proc. Besana ed altri; 15.10.1997, ric. Sapuppo ed altri; 23.12.1997, n. 3900, ric. Farano ed altri; 11.1.1999, n. 216, ric. Iorio Gnisci Ascoltato)

la violazione di alcune norme della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo nella fattispecie, con riferimento alla sofferta confisca penale.

La Corte di Strasburgo, riguardo alla avvenuta confisca, intesa quale sanzione penale, facendo applicazione dell'art. 7 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (*nulla poena sine lege*), ha ritenuto che difettesse il carattere della «prevedibilità» non solo del carattere abusivo della lottizzazione in questione, ma anche della prevedibilità della confisca. << 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.>> (§. 114 della sentenza)... <<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>> (§. 117 della sentenza).

Conseguentemente, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni delle società ricorrenti era arbitraria e che vi è stata, sotto vari profili, anche la violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni).

La Corte europea, infine, ha ritenuto “paradossale” che lo stesso Comune di Bari (che i giudici nazionali avevano ritenuto responsabile di avere accordato delle concessioni edilizie illegali) fosse poi divenuto proprietario dei beni confiscati.

Con riferimento alla domanda di equa soddisfazione presentata dalle tre società ricorrenti davanti alla Corte europea, per un totale di oltre seicentocinquanta milioni di euro, la Corte ha ritenuto che la causa non fosse matura per la decisione, auspicando peraltro che il Governo italiano addivenisse ad un regolamento amichevole, e si è riservata di decidere in un successivo momento, con separata sentenza sul *quantum*. In ogni caso, la Corte ha già liquidato il danno morale a favore delle tre società ricorrenti, complessivamente trentamila euro ed anche le spese legali per un ammontare complessivo di novantamila euro.

E' facilmente prevedibile che se non interverrà una riforma di questa sentenza, davanti alla Grande Camera della stessa Corte europea e se non si addiverrà ad un regolamento amichevole con il Governo italiano, questa condanna rappresenterà un record quanto all'esborso a carico dello Stato italiano. Occorre ricordare che questo sarà anche uno dei primi casi in cui si darà applicazione al comma 1217 della legge finanziaria per l'anno 2007⁽²⁾, che prevede il diritto di rivalsa dello Stato italiano nei confronti di tutti i soggetti ed enti pubblici che si siano resi responsabili di violazioni

² Legge 27 dicembre 2006, n. 296, (in Suppl. ord. n. 244, alla Gazz. Uff., 27 dicembre, n. 299). - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007). << Diritto di rivalsa per oneri da condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo: Lo Stato ha altresì diritto di rivalersi sulle regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni>>.

delle disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sanzionate dalla Corte europea dei Diritti Umani.

Nel caso di specie, quest'ultima norma è in parte perfettamente riequilibratrice del sistema in quanto proprio il Comune di Bari (obbligato per la rivalsa nei confronti dello Stato italiano, per aver illegittimamente rilasciato le autorizzazioni e le concessioni edilizie) ha acquisito la proprietà dei terreni confiscati.

Lasciando da parte ogni considerazione sul contesto della violazione quivi riscontrata dalla Corte europea, si pone il problema se questo tipo di confisca possa considerarsi o meno una violazione strutturale nel quadro dell'ordinamento giuridico italiano, in assenza o a prescindere da un giudizio di responsabilità penale per lottizzazione abusiva .

Infatti, in tal caso si porrebbe l'ulteriore problematica della riforma della legislazione e della giurisprudenza nazionali in Italia in tema di confisca a seguito di lottizzazione abusiva.

Nella sentenza che qui si commenta si fa menzione che la corte d'appello di Bari in altra controversia tra parti differenti³ – avendo preso nota del fatto che il ricorso delle società proprietarie di Punta Perotti era stato dichiarato ricevibile dalla Corte di Strasburgo– aveva già rimesso gli atti alla Corte costituzionale affinché questa si pronunciasse sulla legalità della confisca inflitta automaticamente anche nel caso in cui non sia stata constatata alcuna responsabilità penale.

La sensibilità della Corte d'appello di Bari va segnalata per il suo alto senso di responsabilità avendo statuito testualmente che *<<ogni qual volta il recepimento di una pronuncia della Corte europea comporti un sospetto di legittimità costituzionale, il giudice chiamato ad applicare la norma, deve rimettere gli atti al Giudice delle leggi se non sia del tutto evidente la possibilità di ricorrere ad una interpretazione costituzionalmente orientata che elida i termini del problema>>*.

Anche noi in passato avevamo già sostenuto che i giudici italiani devono obbligatoriamente seguire il percorso delineato dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 348 e 349/2007 del 24 ottobre 2007 e rimettere ogni questione di interpretazione e di applicazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo davanti alla Corte Costituzionale e quest'ultima deve assumersi la responsabilità di accertare e dichiarare che le norme nazionali garantiscono una più ampia tutela dei diritti umani rispetto alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Ribadiamo quanto già sostenuto, la Corte di Strasburgo resta al vertice della gerarchia delle Corti costituzionali in Europa al fine di poter offrire alla vittima una migliore protezione, come lo prevede l'art. 53 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo. Ovviamente un non auspicabile conflitto tra le Corti è sempre possibile, ma già fin d'ora la Cassazione penale italiana ha avuto una prima indicazione di rotta.

³ Corte appello di Bari, prima sez. penale, ordinanza del 9 aprile 2008 (procedimento penale n. 203/2002 R.G. (Volpe, Amante ed altri): *ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del dpr 06.06.2001, n. 380 nella parte in cui impone al giudice penale, in presenza di accertata lottizzazione abusiva, di disporre la confisca dei terreni e delle opere abusivamente costruite anche a prescindere dal giudizio di responsabilità e nei confronti di persone estranee ai fatti, per asserito contrasto con gli artt. 3, 25, comma 2, e 27, comma 1, della Costituzione....*