



CORTE DI APPELLO DI LECCE

Sezione Prima Penale

ORDINANZA
art. 23 legge n. 87/1953

Composta dai sigg.:

dott. Francesco Ottaviano	Presidente
dott. Giuseppe Biondi	Consigliere rel.
dott. Francesco Cacucci	Consigliere

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato a carico di:

1) *(già legale rappresentante della ditta Torre Regina Giovanna s.n.c., già proprietaria delle aree e degli immobili di seguito indicati),*

difeso di fiducia dall'avv. *[redacted]* del Foro di Salerno e dall'avv. *[redacted]* del Foro di Brindisi

2) *(locatario delle aree e degli immobili nonché committente ed esecutore dei lavori),*

difeso di fiducia dall'avv. *[redacted]* del Foro di Brindisi

IMPUTATI

delle contravvenzioni di cui agli artt. 181 del D. L.vo n. 42/2004, 30, 44-lett. c) e 95 del D.P.R. n. 380/2001, 81 cpv. e 110 (113) c.p. in quanto, con più azioni ed omissioni esecutive di un medesimo disegno criminoso nonché in concorso tra loro (ovvero cooperazione tra loro) e con le qualità di cui in rubrica, realizzavano ovvero cooperavano a realizzare, in totale assenza di legittimi permessi di costruire e autorizzazioni paesaggistiche, ed anche violando le prescrizioni di cui al capo IV del D.P.R. n. 380/2001 (preavviso allo sportello unico del Comune), un complesso intervento edilizio di trasformazione urbanistica ed edilizia dei terreni di seguito indicati, mediante la realizzazione di una vera e propria struttura commerciale, destinata ad ospitare stabilmente attività ricreative (anche per intrattenimento musicale e danzante), pubblici spettacoli ed eventi ristorazione e parcheggio, assolutamente incompatibile con la destinazione urbanistica e d'uso dell'area di intervento (zona E delle N.T.A. del Comune di Brindisi, vincolata paesaggisticamente prima dal P.U.T.T./P. quale ambito territoriale esteso di livello B, e poi dal P.P.T.R. quale Ambito Paesaggistico 9/La

campagna brindisina).

Comnesso in agro del Comune di Brindisi – località Baccatani (catasto foglio 2/particelle 179 e porzioni delle particelle 274, 276 e 73 per un'area di mq. 25.234 nonché porzioni delle particelle 276 e 89 per un'area di mq. 28.150) fino al 9 agosto 2018.

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del processo.

1.1. Con sentenza del Tribunale di Brindisi in data 20.10.2021 [redacted] lo venivano ritenuti responsabili dei reati di cui agli artt. 30, 44 lett. c) e 95 DPR n. 380/2001, loro ascritti in imputazione, e, ritenuta la continuazione criminosa tra le violazioni, venivano condannati alla pena di mesi dieci di arresto e €. 37.500,00 di ammenda ciascuno, oltre al pagamento delle spese processuali. Pena sospesa per il solo [redacted] Visto l'art. 31 DPR n. 380/2001, veniva ordinata la demolizione di tutte le opere eseguite. Visto l'art. 44, comma 2, DPR n. 380/2001 veniva ordinata la confisca dell'area e delle opere in giudiziale sequestro. I due imputati venivano assolti dal reato di cui all'art. 181 d. lgs. n. 42/2004 perché il fatto non sussiste.

1.2. Avverso la citata sentenza proponevano tempestivi appelli i difensori di fiducia dell'imputato [redacted] censurando la pronuncia sulla base dei seguenti motivi sintetizzati per quanto di interesse:

a. Appello presentato dall'avv. [redacted]

Con il primo motivo di appello si chiede l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non sussiste o perché il fatto non costituisce reato, ovvero per non avere commesso il fatto, anche ai sensi dell'art. 530 comma 2 c.p.p. Si chiede, altresì, sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione maturata prima dell'esercizio dell'azione penale. Sostanzialmente, si sostiene l'estraneità ai fatti dell'imputato, il quale avrebbe rivestito la carica di amministratore unico della "Torre Regina Giovanna s.n.c. & C." fino al 2.11.1988, data in cui veniva costituita la nuova società "Torre Regina Giovanna s.n.c. di Amabile Luigia & C." di cui era legale rappresentante [redacted]. In questa ultima società il [redacted] non era neppure socio, né sarebbe comparso in seguito alla fusione nella società "Calipsa s.p.a.". Le varie autorizzazioni di cui si discute non sarebbero state mai rilasciate al [redacted] né in proprio né quale rappresentante delle varie società. Sul piano societario, quindi, il [redacted] non potrebbe ritenersi coinvolto nei fatti in contestazione. Sul piano fattuale, non pochi dubbi emergerebbero in ordine all'individuazione del titolare dell'area e dei beni. In ogni caso, non sarebbe stata affatto realizzata un'apprezzabile trasformazione urbanistica della zona, atteso che gli eventi di cui si fa riferimento in sentenza non avrebbero inciso sulla destinazione agricola della zona. Gli immobili presenti sull'area sarebbero stati realizzati in epoca anteriore al 1967, con l'unica eccezione di un muro dotato di archi che sarebbe stato realizzato in epoca successiva al 1989. In definitiva, il reato si sarebbe estinto per prescrizione anche prima dell'esercizio dell'azione penale.

Con il secondo motivo di impugnazione si chiede la revoca della confisca, che sarebbe stata disposta rispetto ad aree ed immobili di proprietà della società "Calipsa s.p.a" completamente estranea al processo. D'altra parte, il reato si sarebbe estinto per prescrizione ben prima dell'esercizio dell'azione penale.

Con il terzo motivo di doglianza si lamenta il gravoso trattamento sanzionatorio in conseguenza anche della mancata concessione delle circostanze attenuanti generiche. Si invoca il beneficio di cui all'art. 163 c.p. e si chiede la conversione della pena detentiva nella

pena pecuniaria.

b. Appello presentato dall'avv. Vito Epifani.

Con il primo motivo di appello si chiede l'assoluzione dell'imputato per non avere commesso il fatto, sostanzialmente ricalcando le stesse argomentazioni già esposte nell'altro appello.

Con il secondo motivo di impugnazione si chiede la revoca della confisca disposta in palese violazione dell'art. 7 CEDU, evidenziando anche in questo caso che le aree e i beni confiscati appartengono alla società "Calipsa s.p.a." che sarebbe estranea al reato.

1.3. Proponeva tempestivo appello anche il difensore di fiducia dell'imputato _____, censurando la pronuncia sulla base dei seguenti motivi sintetizzati per quanto di interesse:

Con il primo motivo di appello si chiede l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non sussiste, o con altra formula di giustizia, anche ai sensi dell'art. 530 comma 2 c.p.p. La sentenza impugnata si fonderebbe solo sulle errate conclusioni cui sarebbe pervenuto il consulente tecnico del p.m., nonostante la loro smentita in sede dibattimentale. Più volte si sarebbe evidenziata al primo giudice, da un lato, la buona fede dell'_____ che aveva richiesto ed ottenuto dalla città di Brindisi tutti i permessi necessari, dall'altra, la sua estraneità con riguardo ad ogni intervento edilizio di trasformazione urbanistica dell'area *de qua*. Le attività svolte dall'appellante sarebbero sempre state a carattere stagionale, rispettando sempre i limiti temporali imposti – il periodo estivo – e le preclusioni di carattere agricolo – la coltivazione invernale delle aree agricole. Ma il giudice di primo grado, errando, sosteneva più volte che l'intera struttura non avesse il carattere della precarietà e stagionalità. Il reato di lottizzazione abusiva non potrebbe trovare alcun giuridico o fattuale fondamento. Il semplice e temporaneo "schiacciamento del terreno", operato dalle vetture dei partecipanti agli eventi su aree precedentemente destinate a coltivazioni stagionali, certamente non potrebbe assurgere al ruolo di lottizzazione abusiva, in mancanza anche di indicazioni circa il numero delle volte, durante la stagione estiva, in cui questi eventi sarebbero stati tenuti. D'altra parte, l'_____ aveva sempre agito sulla base di autorizzazioni amministrative, sicché il reato di lottizzazione abusiva non potrebbe configurarsi, essendo previsto che si configuri in mancanza dell'atto amministrativo, e non in caso di atto amministrativo illegittimo.

Con il secondo motivo di impugnazione si chiede di rideterminare la pena in termini più equi previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche.

All'odierna udienza del 30.5.2025, presente il solo imputato _____, assente l'imputato _____ dopo la discussione delle parti, che hanno concluso come da verbale, è stata emessa la seguente ordinanza, letta alle parti presenti o da ritenersi tali e allegata al verbale di udienza.

2. In punto di rilevanza della questione.

2.1. L'applicazione nel caso di specie dell'art. 578-bis c.p.p., oggetto delle censure di incostituzionalità.

Va osservato che i reati per i quali i due imputati sono stati condannati in primo grado sono estinti per prescrizione. Invero, dalla data del commesso reato, individuata nel 9.8.2018 (coincidente con la data di sequestro dell'area e degli immobili, in mancanza di elementi da cui desumere la prosecuzione dell'attività lottizzatoria), sono decorsi i cinque anni, che costituiscono il termine massimo di prescrizione, trattandosi di reati contravvenzionali. In mancanza di altri periodi di sospensione del termine prescrizionale, anche considerando il

periodo di sospensione di cui all'art. 159, comma 2, n. 1), c.p., nel testo modificato dalla legge n. 103/2017 (vedi sul punto decisione delle Sezioni Unite come da informazione provvisoria dell'udienza del 12.12.2024), il termine è maturato al più tardi il 9.2.2025. Gli imputati non hanno rinunciato alla prescrizione.

Va ancora detto che, per quanto di rilevanza in questa sede, e salvo approfondimenti di merito in sede di giudizio, allo stato non emerge con evidenza che il reato risulti consumato in epoca anteriore al 9.8.2018, e, precisamente, prima dell'esercizio dell'azione penale, circostanza il cui accertamento comporterebbe l'impossibilità di disporre la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, DPR n. 380/2001 (vedi *ex plurimis* Cass. pen. sez. III, 26.9.2019, n. 50428). Al riguardo, si richiama non solo quanto diffusamente argomentato dal giudice di prime cure in tutta la sentenza, ma soprattutto e, in particolare, quanto riportato a pag. 35 della sentenza impugnata.

Ciò precisato, con gli appelli, come visto, si chiede a vario titolo l'assoluzione di entrambi gli imputati, anche con formula dubitativa, e, quindi, anche ai sensi dell'art. 530 cpv. c.p.p., vuoi prospettando la loro estraneità ai fatti, vuoi contestando la stessa sussistenza della lottizzazione abusiva.

Orbene, se l'estinzione dei reati per prescrizione comporta il venire meno dell'ordine di demolizione *ex art. 31 D.P.R. n. 380/2001* (cfr. *ex plurimis* e da ultimo Cass. pen. sez. III, 27.10.2015, n. 50441 e Cass. pen. sez. II, 13.2.2025, n. 8616), per contro, ai sensi proprio della norma censurata, come interpretata dalla giurisprudenza di legittimità (vedi su tutte Cass. pen. sez. un. 30.1.2020, n. 13539, imp. Perroni), *"la confisca di cui all'art. 44 del D.P.R. n. 380 del 2001 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, fermo restando che, una volta intervenuta detta causa, il giudizio non può, in applicazione dell'art. 129, comma 1, c.p.p., proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento. In caso di declaratoria, all'esito del giudizio di impugnazione, di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, il giudice di appello e la Corte di Cassazione sono tenuti, in applicazione dell'art. 578-bis c.p.p., a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca di cui all'art. 44 del DPR n. 380 del 2001"*. La confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere ivi illegittimamente costruite, già disposta in primo grado ai sensi dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, ove sia accertata la sussistenza degli elementi soggettivo e oggettivo del reato, deve essere mantenuta dal giudice dell'impugnazione, in caso di intervenuta prescrizione del reato, anche in relazione ai reati commessi prima della entrata in vigore dell'art. 578-bis c.p.p., avendo detta disposizione, in relazione alla confisca in oggetto, natura esclusivamente processuale (Cass. pen. sez. III, 7.4.2022, n. 21910). In tema di lottizzazione abusiva, la decisione di appello che, in accoglimento dell'impugnazione del procuratore generale, abbia disposto la confisca dei terreni e delle opere abusive, omessa nella sentenza di proscioglimento di primo grado per intervenuta prescrizione, senza motivare adeguatamente sulla sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, va annullata con rinvio affinché sia colmato tale deficit argomentativo nel decidere, *ex art. 578-bis c.p.p.*, sull'impugnazione agli effetti della confisca di cui all'art. 44, comma 2, d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (Cass. pen. sez. III, 16.9.2020, n. 31182). In tema di lottizzazione abusiva, il giudice di appello, adito a seguito di decisione emessa in primo grado dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione e contestualmente dispositiva della confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere su di essi realizzate, è tenuto ad accertare, con pieno apprezzamento del

merito della regiudicanda, la sussistenza degli elementi costitutivi, oggettivi e soggettivi, del reato e i presupposti di proporzionalità richiesti per imporre l'indicata misura ablatoria, imponendolo il disposto di cui all'art. 578-bis c.p.p., applicabile alla confisca prevista dall'art. 44, comma 2, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e privandosi, altrimenti, il destinatario del provvedimento ablativo di qualsiasi rimedio impugnativo, a fronte di una decisione fortemente incidente sul suo diritto di proprietà (Cass. pen. sez. III, 19.1.2024, n. 9456). In tema di lottizzazione abusiva, è legittima la confisca disposta nel giudizio di primo grado e mantenuta in grado di appello con sentenza di conferma della decisione che abbia accertato la sussistenza del reato, pur dichiarandone la prescrizione, sulla base delle prove dichiarative o documentali finalizzate all'accertamento dell'esistenza dei suoi elementi oggettivi e soggettivi, acquisite, nel contraddittorio delle parti, antecedentemente al maturare della causa estintiva, a nulla rilevando la dedotta incompletezza dell'istruttoria dibattimentale, per mancata assunzione delle prove a discarico, posto che è sufficiente che vi sia la possibilità, per il giudicante, di decidere allo stato degli atti fino a quel momento acquisiti, in ragione del potere di rinuncia all'assunzione delle prove ammesse, riconosciuto alle parti, oltre che di revoca delle stesse per superfluità, attribuito al giudice e del divieto, vigente in grado di appello, di svolgere attività istruttoria integrativa ai sensi dell'art. 603 c.p.p. (Cass. pen. sez. III, 13.11.2024, n. 8067/25).

Ciò posto, come ha ricordato la stessa Corte Costituzionale (vedi sentenza n. 182 del 2021), il giudizio che si chiede di esprimere al giudice di appello ai sensi dell'art. 578-bis c.p.p. è diverso da quello previsto dall'art. 578 c.p.p. Si legge testualmente: *“anzitutto, un tale giudizio non è richiesto dal tenore testuale della disposizione censurata (art. 578 cod. proc. pen.) che, a differenza di quella immediatamente successiva (art. 578-bis cod. proc. pen.), non prevede il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato». Il confronto tra l'art. 578 e l'art. 578-bis cod. proc. pen. è rilevante proprio al fine di chiarire l'ambito della cognizione richiesta dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale. L'art. 578-bis concerne l'ipotesi in cui la “coda” di accertamento richiesto al giudice dell'impugnazione penale, in seguito alla sopravvenuta causa estintiva del reato (per prescrizione o amnistia), che travolge la condanna emessa nel grado precedente, concerne non già gli interessi civili, ma la sussistenza, o meno, dei presupposti di un provvedimento avente natura punitiva secondo i canoni interpretativi della giurisprudenza di Strasburgo. Diversamente dall'art. 578, infatti, l'art. 578-bis presuppone, ai fini della sua applicazione, non già che nel grado precedente sia stata pronunciata condanna risarcitoria o restitutoria in favore della parte civile, bensì che sia stata ordinata la “confisca in casi particolari” di cui al primo comma dell'art. 240-bis del codice penale o di altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall'art. 322-ter del codice penale. In questo caso, pur rilevata la causa estintiva del reato, essendo il giudice chiamato a valutare i presupposti della conferma, o meno, di una sanzione di carattere punitivo ai sensi dell'art. 7 CEDU, la dichiarazione di responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascrittogli non solo è consentita, ma è anzi doverosa, poiché non si può irrogare una pena senza il giudizio sulla sussistenza di una responsabilità personale, sebbene sia sufficiente che tale giudizio risulti nella «sostanza dell'accertamento» contenuto nella motivazione della sentenza, non essendo necessario che assuma, in dispositivo, la «forma della pronuncia» di condanna (sentenza n. 49 del 2015; Corte EDU, sentenza G.I.E.M. srl e altri contro Italia). Il dettato dell'art. 578-bis cod. proc. pen. risponde a tale esigenza, imponendo al giudice del gravame penale, chiamato a decidere sulla confisca dopo aver rilevato la causa estintiva del reato, il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato».*

Circa la natura di “pena” ai sensi dell'art. 7 CEDU della confisca urbanistica di cui

all'art. 44, comma 2, DPR n. 380/2001 si richiama Corte EDU, grande camera, 28.6.2018, G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia (§ 233).

2.2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Secondo il "diritto vivente", rappresentato dalla giurisprudenza di legittimità nella sua più alta espressione (le Sezioni Unite), ma anche secondo la sentenza interpretativa di rigetto della Corte Costituzionale n. 182/2021, affinché il giudice di appello confermi la confisca urbanistica ai sensi dell'art. 44, comma 2, DPR n. 380/2001, disposta in primo grado, pur constatando l'intervenuta estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, è necessario che confermi (o affermi) la (sostanziale) responsabilità penale dell'imputato in ordine al reato di lottizzazione abusiva, che deve essere accertato in tutti i suoi elementi costitutivi (oggettivi e soggettivi).

Non è possibile limitarsi ad una mera constatazione dell'insussistenza dei presupposti per pronunciare sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 129, comma 2, c.p.p., ma occorre necessariamente approfondire tutti gli aspetti della vicenda, oggettivi e soggettivi, con pieno apprezzamento nel merito della vicenda (vedi sempre Cass. pen. sez. un., 30.1.2020, n. 13539, imp. Perroni, nonché Cass. pen. sez. III, 16.9.2020, n. 31182 e Cass. pen. sez. III, 19.1.2024, n. 9456).

A fronte di tale dato normativo, come interpretato dal "diritto vivente", assume rilevanza la questione della conformità dell'art. 578-bis c.p.p. relativamente al diritto fondamentale al rispetto della presunzione di innocenza di cui all'art. 6 comma 2 CEDU, così come declinato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, da intendersi come parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost. nonché, rispetto al diritto dell'Unione europea, e, in specie, in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 CDFUE, anche in questo caso letti come parametri interposti degli artt. 11 e 117 Cost.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Rispetto all'art. 6, comma 2, CEDU quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost.

La questione appare rilevante alla luce delle affermazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo in una recente sentenza che ha riguardato un caso italiano, di applicazione dei principi espressi dalla Cassazione penale nella nota sentenza Lucci (Cass. pen. sez. un., n. 31617/2015), principi poi sostanzialmente trasfusi nella norma di cui all'art. 578-bis c.p.p., in questa sede censurata, non a caso presa in esame dalla Corte di Strasburgo nella descrizione del quadro giuridico e delle prassi pertinenti nel diritto interno.

Si allude alla sentenza Corte EDU, I sez., 19.12.2024, Episcopo e Bassani c. Italia, che può ritenersi definitiva atteso che in data 28.4.2025 è stata rigettata la richiesta di rinvio alla grande camera avanzata dal Governo italiano.

Nel caso di specie, la Corte alsaziana ha ritenuto violato l'art. 6, comma 2, CEDU in un caso in cui era stata confermata dalla Corte di Appello la confisca diretta, disposta in primo grado con sentenza di condanna, benché il reato fosse stato dichiarato estinto per prescrizione, e ciò sulla base della constatazione che, per confermare la confisca, i giudici di appello avessero ribadito la penale responsabilità dell'imputato.

È bene riportare per esteso la parte della motivazione della sentenza, come tradotta dal Ministero della Giustizia, nella quale sono riportati i principi generali in tema di presunzione di innocenza.

“121. L'articolo 6 § 2 tutela il diritto di essere “presunto innocente fino a quando la colpevolezza non sia stata legalmente accertata”. Considerata una garanzia procedurale nel contesto del processo penale, la presunzione di innocenza impone requisiti relativi, inter alia, all'onere della prova, alle presunzioni di fatto e di diritto, al diritto di non autoincriminarsi, alla pubblicità preprocessuale e alle espressioni premature, da parte del tribunale di primo grado o di altri pubblici ufficiali, della colpevolezza di un imputato (si veda Allen c. Regno Unito [GC], n. 25424/09, § 93, CEDU 2013). Nello svolgimento delle loro funzioni, i membri di un tribunale non dovrebbero partire dall'idea preconcepita che l'imputato abbia commesso il reato di cui è accusato, e qualsiasi dubbio dovrebbe favorire l'imputato (si veda Barberà, Messegue e Jabardo c. Spagna, 6 dicembre 1988, § 77, Serie A n. 146).

122. Tuttavia, in conformità alla necessità di assicurare che il diritto garantito dall'articolo 6 § 2 sia pratico ed effettivo, la presunzione di innocenza presenta anche un altro aspetto. Il suo fine generale, in tale secondo aspetto, è quello di proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei cui confronti è stato disposto il non luogo a procedere, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero effettivamente colpevoli del reato di cui sono state accusate. In tali casi, la presunzione di innocenza ha già operato, mediante l'applicazione durante il processo dei vari requisiti inerenti alla garanzia procedurale che esso offre, di impedire che sia inflitta un'iniqua condanna penale. Senza una protezione che assicuri il rispetto dell'assoluzione o della decisione di non luogo a procedere in qualsiasi altro procedimento, le garanzie di un equo processo previste dall'articolo 6 § 2 potrebbero rischiare di diventare teoriche e illusorie (si veda Allen, sopra citata, § 94). Benché tali principi siano stati enunciati in relazione a dichiarazioni effettuate nel contesto di successivi procedimenti, essi sono stati applicati anche alle dichiarazioni contenute nella stessa decisione che pronuncia l'assoluzione o dispone il non luogo a procedere (si vedano Pasquini c. San Marino (n. 2), n. 23349/17, §§ 48-49 e 55, 20 ottobre 2020; G.I.E.M. S.r.l. e altri, sopra citata, §§ 314 e 317; e Cleve c. Germania, n. 48144/09, §§ 53 e 56, 15 gennaio 2015).

123. Nella recente causa Nealon e Hallam c. Regno Unito ([GC], nn. 32483/19 e 35049/19, §§ 168-169, 11 giugno 2024), la Corte ha chiarito che – a prescindere dal fatto che il procedimento penale in questione si sia concluso con un'assoluzione o con un non luogo a procedere – le decisioni (e la loro motivazione) pronunciate dai tribunali interni o da altre autorità nei successivi procedimenti (considerate nell'insieme e adottate nel contesto dell'esercizio che essi sono tenuti a svolgere in base al diritto interno) violerebbero il secondo aspetto dell'articolo 6 § 2 della Convenzione se equivalessero all'attribuzione della responsabilità penale al ricorrente. Inoltre, la Corte ha chiarito che la protezione offerta dal secondo aspetto dell'articolo 6 § 2 non dovrebbe essere interpretata in modo da precludere ai tribunali nazionali nei successivi procedimenti – nei quali essi eserciterebbero una funzione differente da quella del giudice penale, in conformità alle pertinenti disposizioni del diritto interno – di occuparsi dei medesimi fatti decisi nei precedenti procedimenti penali, purché nel farlo essi non attribuiscono all'interessato la responsabilità penale.

124. La Corte ribadisce che una decisione giudiziaria può rispecchiare l'opinione che il ricorrente sia colpevole anche in assenza di una formale constatazione della colpevolezza; è sufficiente che vi sia qualche ragionamento che indichi che il tribunale considera l'imputato colpevole (si vedano Böhmer c. Germania, n. 37568/97, § 54, 3 ottobre 2002; Baars c. Paesi Bassi, n. 44320/98, § 26, 28 ottobre 2003; e Cleve, sopra citata, § 53).

125. La Corte ribadisce inoltre che nei casi concernenti il rispetto della presunzione di innocenza, il linguaggio utilizzato dalla persona responsabile della decisione sarà di importanza cruciale nel valutare la compatibilità della decisione e della sua motivazione con l'articolo 6 § 2 (si raffronti Allen, sopra citata, § 126 con ulteriori rinvii). Si deve tenere conto, a tale riguardo, della natura e del contesto del particolare procedimento in cui sono state effettuate le dichiarazioni contestate. La Corte deve determinare il vero senso delle dichiarazioni contestate, tenendo conto delle particolari circostanze in cui sono state effettuate (si raffronti Petyo Petkov c. Bulgaria, n. 32130/03, § 90, 7 gennaio 2010). A seconda delle circostanze, anche l'uso di un linguaggio infelice può quindi non essere ritenuto in violazione dell'articolo 6 § 2 (si raffrontino Englert c. Germania, 25 agosto 1987, §§ 39 e 41, Serie A n. 123; Allen, sopra citata § 126; e Cleve, sopra citata §§ 54-55).

126. Si può evincere dall'esame di cui sopra della giurisprudenza della Corte che, nell'esaminare la conformità di una dichiarazione o di una decisione all'articolo 6 § 2, è decisivo tenere conto della natura e del contesto del procedimento nel quale è stata effettuata la dichiarazione o è stata adottata la decisione (si veda Bikas c. Germania, n. 76607/13, § 47, 25 gennaio 2018)."

Applicati questi principi, che, è bene dire fin da subito, costituiscono diritto consolidato europeo, al caso sottoposto al suo esame, la Corte di Strasburgo ha così motivato:

"127. La Corte osserva che, nel caso di specie, il primo ricorrente non ha lamentato alcuno specifico linguaggio utilizzato nelle sentenze dei tribunali interni. Ha sostenuto che il provvedimento di confisca, che era stato basato sul sostanziale accertamento della responsabilità penale, comportava necessariamente la constatazione della colpevolezza del primo ricorrente – nonostante fosse stato disposto il non luogo a procedere.

128. Nel caso di specie, i tribunali interni hanno disposto la confisca dei beni del ricorrente nonostante fosse stato disposto il non luogo a procedere e, pertanto, in assenza di una formale condanna.

129. A tale riguardo, la Corte è consapevole del crescente ricorso – sia ai sensi dell'ordinamento giuridico interno che a livello internazionale – a forme di confisca non basate su una condanna (si vedano i paragrafi 41-43 e 47-48 supra), in base alle quali i giudici possono essere chiamati a disporre la confisca di beni di origine illecita anche in assenza di una condanna. A tale riguardo, la Corte ritiene che la protezione offerta dal secondo aspetto dell'articolo 6 § 2 non dovrebbe essere interpretata in modo da precludere ai tribunali nazionali di occuparsi degli stessi fatti decisi nei procedimenti penali al fine di disporre una forma di confisca non basata su una condanna, purché nel farlo essi non attribuiscono all'interessato la responsabilità penale (si veda, mutatis mutandis, Nealon e Hallam, sopra citata, § 169).

130. La Corte esaminerà pertanto se, nel caso di specie, le sentenze dei tribunali interni abbiano comportato un'attribuzione della responsabilità penale al ricorrente. A tale riguardo, essa terrà conto sia del linguaggio che della motivazione delle decisioni interne, nonché del contesto circostante.

131. La Corte osserva che è un requisito formale che per una confisca ai sensi dell'articolo 322 ter del CP debba esservi una "condanna" (si veda il paragrafo 21 supra). Secondo l'interpretazione seguita dai tribunali interni nella causa in esame, tale requisito sarà soddisfatto anche in caso di estinzione del reato in questione, purché il ricorrente sia stato considerato responsabile in primo grado e tale sentenza sia rimasta successivamente inalterata nel merito (si vedano i paragrafi 34-35 supra).

132. Conseguentemente, in relazione al caso di specie la Corte di appello di Salerno ha osservato che il ricorrente era stato condannato in primo grado e che, in appello, tale

constatazione di responsabilità era rimasta sostanzialmente inalterata. Ha pertanto ritenuto che il requisito di una "condanna" fosse stato soddisfatto e ha disposto la confisca dei beni del primo ricorrente (si veda il paragrafo 9 supra).

133. La Corte ritiene che il requisito di una "condanna" penale quale pre-necessaria condizione della confisca – accompagnata dalla constatazione del fatto che la condanna in primo grado era rimasta sostanzialmente inalterata nel merito – costituisse un chiaro indizio del fatto che la confisca era stata disposta perché il ricorrente era stato considerato penalmente responsabile; in aggiunta, la Corte di appello aveva esplicitamente equiparato tali dichiarazioni a una "piena constatazione della responsabilità" (si veda il paragrafo 9 supra). Nel presente caso, i tribunali interni non avevano valutato meramente l'origine illecita dei beni confiscati: al contrario, era stato dichiarato esplicitamente che il primo ricorrente era penalmente responsabile. La Corte ritiene pertanto che, nel caso di specie, le conclusioni dei tribunali interni rispecchiassero la loro opinione della colpevolezza del ricorrente in ordine al reato in questione e che, se non fosse stato per la decisione di non luogo a procedere, egli sarebbe stato condannato.

134. Tale conclusione è inoltre corroborata dal riconoscimento, da parte del Governo, che la Corte di appello aveva sostanzialmente confermato la constatazione della responsabilità contenuta nella sentenza di primo grado (si veda il paragrafo 116 supra), e dal linguaggio utilizzato dalla Corte di appello (benché non nell'esame della confisca bensì dell'applicazione dell'articolo 129 § 2 del CPP), che dichiarava che "le prove addotte non possono che confermare la constatazione della responsabilità dell'Episcopo riguardo alle accuse penali" (si veda il paragrafo 9 supra).

135. La Corte ritiene pertanto che, nel disporre la confisca dei suoi beni, i tribunali interni avessero attribuito al primo ricorrente la responsabilità penale.

136. Inoltre, la Corte non è convinta dei rilievi del Governo secondo cui la constatazione della responsabilità non inciderebbe sulla presunzione dell'innocenza del ricorrente.

137. In ordine al primo rilievo del Governo, che si basa sul fatto che il ricorrente era stato ritenuto colpevole in primo grado (si veda il paragrafo 117 supra), la Corte ha già chiarito di non distinguere i casi in cui le accuse sono estinte (perché si sono prescritte) precedentemente al compimento di qualsiasi determinazione penale, da quelli in cui sono estinte (per il medesimo motivo) successivamente a un'iniziale constatazione della colpevolezza. Segue che le conclusioni di primo grado, che non sono definitive, non possono inficiare le successive determinazioni (si veda Pasquini c. San Marino, sopra citata, § 63, in cui – analogamente al caso di specie – il ricorrente era stato condannato in primo grado e la Corte ha constatato la violazione dell'articolo 6 § 2 in quanto la Corte di appello, pur archiviando il procedimento per la scadenza del termine di prescrizione, aveva attribuito al ricorrente la responsabilità penale).

138. In ordine al secondo rilievo del Governo secondo il quale la constatazione della responsabilità penale sarebbe una conseguenza inevitabile della garanzia prevista dall'articolo 129 § 2 del CPP (si veda il paragrafo 118 supra), tale disposizione dichiara che, quando un reato si è prescritto ma può essere chiaramente accertato sulla base degli elementi disponibili che gli imputati non sono penalmente responsabili, i tribunali interni dovrebbero pronunciare un'assoluzione nel merito (si veda il paragrafo 37 supra). La Corte dubita che tale disposizione esigesse effettivamente una positiva constatazione della responsabilità. In ogni caso, anche assumendo che fosse così, la necessità di osservare una disposizione interna non poteva giustificare la violazione di un diritto tutelato dalla Convenzione.

139. Infine, in ordine al terzo rilievo del Governo (si veda il paragrafo 119 supra), la Corte non riscontra alcuna contraddizione tra la constatazione di una violazione nel caso di specie e la sentenza pronunciata nella causa G.I.E.M. S.r.l. e altri (sopra citata). In tale causa, mentre una confisca basata sulla sostanziale constatazione della responsabilità è stata

considerata compatibile con i requisiti dell'articolo 7 della Convenzione (ibid., §§ 258-62), ciò non ha pregiudicato la successiva valutazione dell'eventuale violazione dell'articolo 6 § 2 della Convenzione (ibid. §§ 317-18).

140. Alla luce delle summenzionate considerazioni, la Corte ritiene che l'attribuzione della responsabilità penale al primo ricorrente nonostante fosse stato disposto il non luogo a procedere abbia violato il suo diritto di essere presunto innocente."

Dunque, facendo applicazione di principi consolidati nella giurisprudenza europea (a tale punto consolidati che, nonostante opinioni dissenzienti espresse da alcuni giudici, fra i quali il giudice di nazionalità italiana, la richiesta del Governo italiano di rimettere la questione alla grande camera è stata rigettata) la Corte dei diritti umani ha ribadito un concetto chiaro, e cioè che, quando un procedimento penale si chiude con sentenza di assoluzione o di estinzione del reato per prescrizione, affinché il diritto fondamentale ad essere presunto innocente non venga violato è necessario che le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei confronti delle quali è stato interrotto un procedimento penale, non siano trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero di fatto colpevoli del reato contestato.

Sicché, quando un procedimento penale, da un lato, si conclude in appello con sentenza dichiarativa dell'estinzione del reato per prescrizione, ma dall'altra attribuisce allo stesso giudice dell'appello penale, che si è pronunciato sull'imputazione penale, anche di decidere su, ad esempio, il risarcimento del danno dovuto alla vittima (vedi Corte EDU, 20.10.2020, Pasquini c. San Marino), ovvero, sulla confisca diretta (vedi Corte EDU, sez. I, 19.12.2024, Episcopo e Bassani c. Italia), ovvero ancora sulla stessa confisca urbanistica (vedi Corte EDU, grande camera, 28.6.2018, G.I.E.M. s.r.l. e altri), ciò facendo sulla base dello stesso fascicolo processuale, esistendo un nesso tra le due determinazioni, risulta pienamente operativa la garanzia del processo equo di cui all'art. 6, comma 2, CEDU.

Ciò che è in gioco, una volta terminato il procedimento penale, è anche la reputazione della persona e il modo in cui essa viene percepita dal pubblico. In una certa misura, la protezione offerta dall'art. 6, comma 2, CEDU a questo riguardo può sovrapporsi alla protezione offerta dall'art. 8 CEDU (vedi ancora Corte EDU, grande camera, 28.6.2018, G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia, § 314).

Con riguardo a dichiarazioni successive alla cessazione del procedimento penale non con sentenza di assoluzione, ma comunque senza che l'imputato sia stato precedentemente dimostrato colpevole secondo la legge, risulta violata la presunzione di innocenza se una decisione giudiziaria che lo riguarda riflette un'opinione di colpevolezza (nel senso che *"imputare la responsabilità penale a una persona equivale a esprimere un'opinione secondo cui la stessa è colpevole secondo lo standard penale della commissione di un reato, suggerendo così che il procedimento penale avrebbe dovuto essere definito diversamente"*: Corte EDU, grande camera, 11.6.2024, Nealon e Hallam c. Regno Unito, § 168). Peraltro, aggiunge sempre la Corte, la sua giurisprudenza non distingue tra i casi in cui le accuse vengono sospese perché cadute in prescrizione prima di qualsiasi accertamento penale e quelli in cui vengono sospese per lo stesso motivo dopo una prima constatazione di colpevolezza. Pertanto, afferma la Corte, le constatazioni di prima istanza, che non sono definitive, non possono condizionare le determinazioni successive (Corte EDU, la già citata Pasquini c. San Marino, § 63).

In buona sostanza, la Corte di Strasburgo non esclude affatto che, dopo la conclusione

di un processo penale con sentenza di assoluzione o di estinzione del reato per prescrizione, possa essere accertato il diritto della vittima o del danneggiato dal reato al risarcimento del danno, ovvero possa essere disposta una confisca, nello stesso procedimento e ad opera dello stesso giudice che si è pronunciato sull'imputazione penale (assolvendo l'imputato o dichiarando estinto per prescrizione il reato), ovvero in altro distinto procedimento riguardante, però, gli stessi fatti. Ciò che conta, al fine di tutelare la presunzione di innocenza del (già) imputato, è che il giudice che si pronuncerà sul risarcimento del danno o sulla confisca, sia che si tratti dello stesso giudice che si è pronunciato sull'imputazione penale nell'ambito del medesimo procedimento, ovvero altro giudice (o altra pubblica autorità) in diverso procedimento, non affermino in alcun modo che il risarcimento del danno o la confisca siano conseguenza della ritenuta penale responsabilità dell'imputato (*"questo approccio riflette il fatto che a livello nazionale i giudici possono essere tenuti, al di fuori del contesto di un'accusa penale, a giudicare in casi derivanti dagli stessi fatti di una precedente accusa penale che non ha portato a una condanna. La tutela offerta dall'articolo 6 § 2 nel suo secondo aspetto non dovrebbe essere interpretata in modo da impedire ai tribunali nazionali, in procedimenti successivi – in cui esercitano una funzione diversa da quella del giudice penale, in conformità alle pertinenti disposizioni del diritto interno – di occuparsi degli stessi fatti decisi nel precedente procedimento penale, a condizione che così facendo non imputino responsabilità penale alla persona interessata. Una persona che è stata assolta o nei cui confronti è stato interrotto un procedimento penale rimarrà soggetta alla normale applicazione delle norme nazionali in materia di prova e di standard probatorio al di fuori dei processi penali"*: Corte EDU, grande camera, 11.6.2024, Nealon e Hallam c. Regno Unito, § 169).

Come emerge dalla sentenza della grande camera nel caso G.I.E.M. s.r.l., l'attribuzione della natura di "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU alla confisca urbanistica comporta l'applicabilità di questa disposizione anche in assenza di un procedimento penale ai sensi dell'art. 6 CEDU. Tuttavia, sostiene la Corte europea, come sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 49/2015 (vedi *punto 6.1. del Considerato in diritto*), ciò non esclude la possibilità per le autorità nazionali di imporre "pene" mediante procedure diverse dai procedimenti penali nel senso del diritto nazionale (vedi § 233). L'art. 7 CEDU esige che la confisca fosse prevedibile per l'imputato e che non fosse imposta in mancanza di un nesso intellettuale che denotasse un elemento di responsabilità nella sua condotta (§ 245). In ciò è l'essenza della responsabilità "penale" richiesta dalla CEDU per applicare una "pena" ai sensi dell'art. 7 CEDU. Tuttavia, osserva sempre la Corte dei diritti umani, se da un lato è chiaro che la dichiarazione di responsabilità penale richiesta è spesso contenuta in una sentenza penale che condanna formalmente l'imputato, in ogni caso ciò non costituisce una norma imperativa, purché ci si assicuri che la dichiarazione di responsabilità penale rispetti le tutele di cui all'art. 7 CEDU e derivi da un procedimento che soddisfi le esigenze dell'art. 6 CEDU (§ 251). Ne consegue, altresì, che, riguardo al carattere autonomo dell'interpretazione dell'art. 7 CEDU fornita dalla Corte, la conformità a detta norma non comporta che qualsiasi controversia importante debba essere necessariamente trattata nell'ambito del procedimento penale in senso stretto. In questo senso, l'applicabilità di questa norma non ha l'effetto di imporre la "criminalizzazione", da parte degli Stati, di procedure che questi ultimi, nell'esercizio del loro potere discrezionale, non fanno rientrare nel diritto penale in senso stretto. In proposito, la Corte rammenta che ha più volte considerato che il rispetto dell'art. 6 CEDU non esclude che, in un procedimento di natura amministrativa, una "pena" sia imposta in primo luogo da un'autorità amministrativa (§§ 252 e 253). Avendo, pertanto, escluso la necessità di un procedimento penale (§ 254), la Corte conseguenzialmente esclude che sia necessario, per disporre la confisca urbanistica, una formale sentenza di condanna, a

condizione che i Tribunali agiscano nel pieno rispetto dei diritti della difesa sanciti dall'art. 6 CEDU. Per questo motivo la Corte ritiene che, qualora i Tribunali investiti constatino che sussistono tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva, pur pervenendo a un non luogo a procedere, soltanto a causa della prescrizione, tali constatazioni, in sostanza, costituiscono una condanna nel senso dell'art. 7 CEDU, che, pertanto, non viene violato (§ 260). Tuttavia, se non viene violato l'art. 7 CEDU, si ha violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU, come la Corte constatava con riguardo al ricorrente Gironda, che era stato assolto in appello dal reato di lottizzazione abusiva, ma poi la sentenza era stata annullata senza rinvio dalla Cassazione, che aveva dichiarato l'estinzione del reato per prescrizione, dopo avere ritenuto provata la penale responsabilità dell'imputato, con conseguente applicazione della confisca (§§ da 311 a 317). Nella sentenza Episcopo e Bassani c. Italia, il Governo aveva fatto notare alla Corte questo aspetto, ma la Corte ha escluso che vi fosse contraddizione tra la constatazione della violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU nel caso al suo esame e la sentenza pronunciata nella causa G.I.E.M. S.r.l. e altri e ciò poiché in tale causa, mentre una confisca basata sulla sostanziale constatazione della responsabilità è stata considerata compatibile con i requisiti dell'articolo 7 della Convenzione, ciò non aveva pregiudicato la successiva valutazione dell'eventuale violazione dell'articolo 6, comma 2, della Convenzione (vedi § 139).

Nell'opinione dissenziente del giudice Pinto de Albuquerque, allegata alla sentenza Corte EDU, grande camera, 28.6.2018, G.I.E.M. s.r.l. e altri c. Italia, il giudice dissenziente aveva fatto notare l'apparente contraddizione in cui sembrava essere incorsa la Corte europea, che, da un lato, con riferimento al ricorrente Gironda, aveva negato la violazione dell'art. 7 CEDU, ma, dall'altra, aveva riconosciuto la violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU. Aveva concluso testualmente il giudice: *"in ogni caso, in fin dei conti, la confisca urbanistica senza condanna non è salva in quanto contravviene sempre la presunzione di innocenza, come riconosce la Grande Camera in maniera quasi unanime"* (§ 63: vedi traduzione del Ministero della Giustizia).

La successiva giurisprudenza della Corte di Strasburgo, nella sostanza, dà ragione alla previsione del giudice Pinto de Albuquerque.

In definitiva, la confisca urbanistica, in quanto "pena" ai sensi della CEDU, può essere anche disposta all'esito di un procedimento che non ha la natura di "procedimento penale" ai sensi dell'art. 6 CEDU e del diritto interno. Purché siano rispettati i diritti previsti dall'art. 6 CEDU, *in primis*, il diritto al contraddittorio, e purché vengano accertati tutti gli elementi che necessariamente devono comporre la fattispecie di lottizzazione abusiva (quindi, la prevedibilità e la riferibilità oggettiva e soggettiva della fattispecie al soggetto che patisce la "pena"), la confisca urbanistica può essere disposta anche sulla base di un provvedimento che non ha la natura "formale" di sentenza di condanna, e ciò è pienamente conforme all'art. 7 CEDU. Tuttavia, se la confisca in questione viene disposta nell'ambito di un procedimento penale che si chiude con sentenza di assoluzione o di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, sul presupposto (necessario, per quanto su esposto, per potere disporre la confisca in esame, considerata "pena" ai sensi della CEDU) della ritenuta responsabilità penale dell'imputato, ciò viola l'art. 6, comma 2, CEDU.

Nel nostro ordinamento, sulla base dell'art. 578-bis c.p.p., come interpretato dal "diritto vivente" su esposto, per potere confermare la statuizione di confisca in appello malgrado la declaratoria di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, è necessario affermare o confermare la penale responsabilità dell'imputato, ma ciò si scontra inevitabilmente con l'art. 6, comma 2, CEDU. Non è possibile promuovere interpretazioni

costituzionalmente e convenzionalmente conformi della norma censurata, così come prospettato dalla Corte Costituzionale nell'analoga questione sollevata con riguardo all'art. 578 c.p.p. (vedi Corte Cost. n. 182/2021). Invero, è la stessa Corte delle leggi che, distinguendo nettamente il presupposto alla base della pronuncia *ex art. 578 c.p.p.* da quello alla base della pronuncia ai sensi dell'art. 578-bis c.p.p., ha chiarito che l'art. 578-bis c.p.p. richiede il previo accertamento della responsabilità dell'imputato che, dovendosi confermare il provvedimento di confisca, che, come nel caso di specie, ha natura di "pena" ai sensi dell'art. 7 CEDU, non può che essere la responsabilità penale, cioè una responsabilità accertata, in tutte le sue componenti, oggettive e soggettive, al di là di ogni ragionevole dubbio.

D'altra parte, come chiarito dalla Cassazione nella già citata sentenza a Sezioni Unite 13539/2020, imp. Perroni (vedi § 7.5. del *Considerato in diritto*), a proposito dell'impossibilità di disporre confisca in presenza di una maturata estinzione del reato per prescrizione senza che sia stato accertato, in tutti i suoi elementi, oggettivi e soggettivi, il reato di lottizzazione abusiva, *"alla conclusione nel senso qui adottato deve condurre infine anche la natura della confisca lottizzatoria, costantemente qualificata da questa Corte come sanzione amministrativa, sia pure irrogata dal giudice penale, alla stessa stregua dell'ordine di demolizione di cui all'art. 31, comma 9, d.P.R. n. 380 del 2001. È proprio tale natura, infatti, a far escludere che l'impossibilità di operare in sede penale la confisca, perché non sia stato possibile accertare il fatto, impedisca all'amministrazione di adottare i provvedimenti sanzionatori previsti dall'art. 30 d.P.R. n. 380 del 2001, come infatti già affermato da questa Corte (Sez. 3, n. 5857 del 06/10/2010, dep. 2011, Grova, Rv. 249517). Né può trascurarsi la circostanza che, all'interno del sistema delle sanzioni amministrative previsto, per la lottizzazione, dall'art. 30, commi 7 e 8, l'intervento sanzionatorio del giudice penale attuato tramite la confisca è di ordine meramente residuale (Sez. 3, n. 47280 del 12/09/2019, Cancelli; Sez. 3, n. 47094 del 12/09/2019, Ventura; Sez. 3, n. 31282, del 27/3/2019, Grieco; Sez. 3 n. 8350 del 23/01/2019, Alessandrini, Rv. 275756) e non interferisce, quindi, né si sovrappone all'autonomo potere principalmente attribuito all'autorità amministrativa dall'art. 30 d.P.R. n. 380 del 2001 (Sez. 3 n. 8350 del 23/01/2019, Alessandrini, cit.), Deve, del resto, escludersi che, in tema di provvedimenti sanzionatori che conseguono all'accertamento di una lottizzazione abusiva, possa desumersi dalla disciplina in materia l'esistenza di una sorta di pregiudiziale penale, ovvero di previa verifica della sussistenza della responsabilità penale di cui all'art. 44, comma 1, lett. c), d.P.R. n. 380 del 2001 come del resto più volte affermato dalla giurisprudenza amministrativa (così, Cons. Stato, Sez. 6, n. 2082 del 3/04/2018; negli stessi termini, Cons. Stato, Sez. 6, n. 1888 del 26/03/2018; Cons. Stato, Sez. 6, n. 1878 del 23/03/2018; cfr. TAR Toscana, Sez. 3, n. 1643 del 19/12/2018; TAR Toscana, n. 509 del 30/03/2015; T.A.R. Toscana, Sez. 3, Sent. n. 893 del 29/05/2014). Sicché, ai fini del provvedimento di acquisizione in via amministrativa del terreno al patrimonio disponibile del Comune è irrilevante che possa venire a mancare una pronuncia di confisca in sede penale. Resta, dunque, in definitiva, confermato che neppure le ragioni di effettiva tutela dell'interesse collettivo alla "corretta pianificazione territoriale" potrebbero rappresentare motivo di deroga all'applicabilità, nella specie, del principio dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., non potendo oltretutto situazioni patologiche come l'inerzia della pubblica amministrazione fungere da criterio interpretativo delle norme penali (così Sez. 3, n. 6396 del 07/11/2006, Cieri, dep. 2007, Rv. 236076)."*

Anche la Corte Costituzionale ha riconosciuto al giudice penale un ruolo tendenzialmente suppletivo rispetto al ruolo principale che la legge attribuisce ai Comuni ai sensi dell'art. 30, commi 7 e 8, DPR n. 380/2001 (Vedi Corte Cost. n. 146/2021 punti 3.4.2. e 5.2. del

Considerato in diritto).

In definitiva, a fronte della tutela del diritto alla presunzione di innocenza, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 578-bis c.p.p. non può essere "superata" o "accontonata" sulla base di ragioni di effettiva tutela dell'interesse collettivo alla "corretta pianificazione territoriale", in quanto si tratta di ragioni che potrebbero trovare piena tutela in sede amministrativa, sempre che si prescindano dai riferimenti, anche "nominalistici", alla penale responsabilità del già imputato, cioè di quel soggetto che ha beneficiato nel processo penale per il reato di lottizzazione abusiva di un'assoluzione o di una declaratoria di non doversi procedere per estinzione del reato per prescrizione.

3.2. Rispetto al diritto dell'Unione europea e segnatamente agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.

E' necessario esaminare la questione anche sul piano del diritto dell'Unione europea, perché, come a breve si vedrà, in questo ambito è stata recentemente emanata la direttiva 2024/UE/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni, che contiene la previsione, in parte innovativa, di fattispecie di confisca senza condanna, e ciò potrebbe indurre a ritenere che il diritto eurounitario, che pure dispone di uno strumento giuridico *ad hoc* di tutela della presunzione di innocenza, potrebbe prevedere principi diversi da quelli affermati in ambito convenzionale nella materia delle confische.

In particolare, deve osservarsi che l'Unione europea ha emanato da tempo, ai sensi dell'art. 82 § 2 lett. b) TFUE, una specifica direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza (la direttiva del Parlamento e del Consiglio 2016/UE/343 del 9.3.2016, entrata in vigore l'1.4.2016, con obbligo di recepimento fino all'1.4.2018; la direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con d. lgs. n. 188/2021).

Nel dettaglio, l'art. 3, rubricato "*Presunzione di innocenza*", stabilisce che gli Stati Membri assicurano che agli indagati e imputati sia riconosciuta la presunzione di innocenza fino a quando non ne sia stata legalmente provata la colpevolezza. All'articolo 4, rubricato "*Riferimenti in pubblico alla colpevolezza*", si afferma che gli Stati Membri adottano le misure necessarie per garantire che, fino a quando la colpevolezza di un indagato o imputato non sia stata legalmente provata, le dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche e le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino la persona come colpevole. Ciò lascia impregiudicati gli atti della pubblica accusa volti a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato e le decisioni preliminari di natura procedurale adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità. Il *Considerando 11* chiarisce che la direttiva si applica ai procedimenti penali nell'accezione data dall'interpretazione della Corte di Giustizia UE, fatta salva la giurisprudenza della Corte EDU. Il *Considerando 16* della direttiva chiarisce che la presunzione di innocenza sarebbe violata se dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche o decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza presentassero l'indagato o imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata. Tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Ciò dovrebbe lasciare impregiudicati gli atti della pubblica accusa che mirano a dimostrare la colpevolezza dell'indagato o imputato, come l'imputazione, nonché le decisioni giudiziarie in conseguenza delle quali decorrono effetti di una pena sospesa, purché siano rispettati i diritti della difesa. Dovrebbero, altresì, restare impregiudicate le decisioni preliminari di natura procedurale,

adottate da autorità giudiziarie o da altre autorità competenti e fondate sul sospetto o su indizi di reità, quali le decisioni riguardanti la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe prima dover verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e la decisione potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Il *Considerando 17* della direttiva precisa che per "dichiarazioni pubbliche rilasciate da autorità pubbliche" dovrebbe intendersi qualsiasi dichiarazione riconducibile a un reato proveniente da un'autorità coinvolta nel procedimento penale che ha ad oggetto tale reato, quali le autorità giudiziarie, di polizia e altre autorità preposte all'applicazione della legge, o da un'altra autorità pubblica, quali ministri e altri funzionari pubblici, fermo restando che ciò lascia impregiudicato il diritto nazionale in materia di immunità. Ai sensi dell'art. 13 della direttiva nessuna disposizione della stessa può essere interpretata in modo da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali garantiti dalla carta dei diritti fondamentali UE, dalla CEDU, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale o dal diritto di qualsiasi Stato membro che assicurino un livello di protezione più elevato.

Come ha definitivamente chiarito la Corte di Giustizia UE (vedi Corte di Giustizia UE, I Sez., 13.6.2019, causa C-646/17, Moro, punti da 29 a 37), le direttive emanate ai sensi dell'art. 82, § 2, comma 1, TFUE, si applicano a qualunque procedimento penale, indipendentemente dal fatto che abbia o meno una dimensione transnazionale, nel senso di avere ad oggetto materie penali aventi dimensione transnazionale. Di conseguenza, devono essere tenute presenti in qualsiasi procedimento penale. Ciò comporta, come logico corollario, l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali UE, ai sensi dell'art. 51, § 1, della medesima, che stabilisce che le disposizioni della Carta si applicano agli Stati Membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione europea (Corte di Giustizia UE, 26.2.2013, causa C-617/10, Akerberg Fransson, punto 17). Pertanto, nell'attuazione del diritto dell'Unione europea non si può prescindere dall'art. 48 della CDFUE, e, siccome la Carta è equiparata ai Trattati (art. 6, § 1, TUE) e ne ha lo stesso valore giuridico, ne consegue che trattasi di diritto primario dell'Unione europea.

Dunque, tutti i principi espressi dalla Corte EDU con riguardo alla presunzione di innocenza sancita dall'art. 6, comma 2, CEDU, possono ritenersi pienamente viventi ed operanti anche in ambito UE attraverso la citata direttiva e l'art. 48 della CDFUE (tenuto conto che il diritto alla presunzione di innocenza in esso sancito, conformemente all'art. 52, paragrafo 3, della CDFUE, ha significato e portata identici allo stesso diritto garantito dalla CEDU), con la conseguente possibilità di disapplicare le norme interne che dovessero porsi in contrasto con le norme dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

Peraltro, trattandosi di questione che coinvolge diritti fondamentali che godono tutela sia in ambito UE che interno (vedi art. 27 Cost.), la relativa questione può essere sottoposta all'attenzione anche della Corte Costituzionale, ai sensi degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., come chiarito da Corte Cost. sentenze nn. 269/2017, 20/2019, 63/2019 e, da ultimo, n. 181/2024 e n. 7/2025.

Secondo la Corte di Giustizia UE (vedi Corte di Giustizia UE, II Sez., 5.9.2019, causa C-377/18, Ah e altri), ai sensi dell'art. 4, § 1, prima frase, della direttiva 2016/UE/343, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che, segnatamente, le decisioni giudiziarie diverse da quelle sulla colpevolezza non presentino un indagato o un imputato come colpevole fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata.

Secondo il *Considerando 16* tali dichiarazioni o decisioni giudiziarie non dovrebbero rispecchiare l'idea che una persona sia colpevole. Nonostante l'articolo 4, § 1, della citata direttiva lasci agli Stati membri un margine di discrezionalità per l'adozione delle misure necessarie ai sensi di detta disposizione, resta il fatto che, come si evince dal *Considerando 48* di tale direttiva, il livello di tutela previsto dagli Stati membri non dovrebbe mai essere inferiore alle norme della Carta o della CEDU, segnatamente quelle sulla presunzione di innocenza. A tale riguardo, sottolinea la Corte del Lussemburgo (vedi punto 41), occorre rilevare che la presunzione di innocenza è sancita dall'art. 48 della CDFUE, il quale, come risulta dalle spiegazioni relative a quest'ultima, corrisponde all'articolo 6, commi 2 e 3, CEDU. Ne consegue che, conformemente all'articolo 52, § 3, della Carta, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 48 di quest'ultima occorre prendere in considerazione l'articolo 6, commi 2 e 3, CEDU, quale soglia di protezione minima. Sicché, in assenza di indicazioni precise nella direttiva 2016/UE/343 e nella giurisprudenza relativa all'articolo 48 della CDFUE su come debba stabilirsi se una persona sia presentata o meno come colpevole in una decisione giudiziaria, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343 occorre ispirarsi alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'articolo 6, comma 2, CEDU (punto 42: nel caso di specie la Corte di Giustizia UE, proprio rifacendosi ad un precedente della Corte EDU, riteneva che l'articolo 4 della direttiva dovesse essere interpretato nel senso che non ostasse a che un accordo nel quale l'imputato riconosce la propria colpevolezza in cambio di una riduzione di pena, e che deve essere approvato da un giudice nazionale, menzioni espressamente quali coautori del reato non soltanto tale imputato ma anche altre persone imputate in un procedimento separato, che procede ordinariamente, a condizione, da un lato, che tale menzione sia necessaria per la qualificazione della responsabilità giuridica dell'imputato che ha concluso l'accordo, dall'altro, che il medesimo accordo indichi chiaramente che tali altre persone sono imputate in un procedimento penale distinto e che la loro colpevolezza non è stata legalmente accertata; in altra sentenza - Corte di Giustizia UE, I Sez., 19.9.2018, causa C-310/18 PPU, Milev -, la Corte ha affermato che l'art. 4, § 1, della direttiva 2016/UE/343 deve essere letto alla luce del *Considerando 16*, secondo il quale il rispetto della presunzione di innocenza non pregiudica le decisioni riguardanti, ad esempio, la custodia cautelare, purché non presentino l'indagato o imputato come colpevole. Ai sensi dello stesso *Considerando*, prima di prendere una decisione preliminare di natura procedurale, l'autorità competente potrebbe anzitutto dovere verificare che vi siano sufficienti prove a carico dell'indagato o imputato tali da giustificare la decisione e quest'ultima potrebbe contenere un riferimento a tali elementi. Da quanto precede risulta che, nell'ambito dei procedimenti penali, la direttiva in questione e, in particolare, i suoi artt. 3 e 4, § 1, non ostano all'adozione di decisioni preliminari di natura procedurale, come una decisione di mantenere una misura di custodia cautelare adottata da un'autorità giudiziaria, fondate sul sospetto o su indizi di reità, purché tali decisioni non presentino la persona detenuta come colpevole).

Alla luce di ciò, si dubita della conformità anche al diritto dell'Unione europea dell'art. 578-bis c.p.p., come interpretato dal "*diritto vivente*".

Quanto alla possibilità di prendere in esame la recente direttiva 2024/UE/1260 riguardante il recupero e la confisca dei beni, si osserva brevemente quanto segue.

La direttiva in questione, pubblicata in GUUE in data 2.5.2024, entrata in vigore il 22.5.2024, dovrà essere recepita entro il 23.11.2026. Si tratta di una direttiva che sostituirà altri strumenti normativi dell'Unione europea, quali l'azione comune 98/699/GAI del Consiglio, la decisione quadro 2001/500/GAI del Consiglio, la decisione quadro

2005/212/GAI del Consiglio, la decisione 2007/845/GAI e, soprattutto, la direttiva 2014/42/UE (art. 36 direttiva 2024/UE/1260). Come è noto, anche se la direttiva non è stata ancora attuata in Italia, nella pendenza del termine di attuazione gli Stati membri destinatari della stessa devono astenersi dall'adottare disposizioni che possano compromettere gravemente la realizzazione del risultato prescritto dalla direttiva medesima (cfr. Corte di Giustizia CE, 4.7.2006, Causa C-212/04, Adeneler, § 121; Corte di Giustizia CE, 22.11.2005, Causa C-144/14, Mangold, § 67). Ne consegue che, ove il sollecitato intervento, teso al ripristino della costituzionalità violata, si ponesse gravemente in contrasto con le norme della direttiva tanto da compromettere la realizzazione del suo risultato, si potrebbe porre un problema in ordine al rispetto del diritto dell'Unione europea.

La direttiva consente all'art. 15 la "*confisca non basata sulla condanna*" nei seguenti casi:

1. *Gli Stati membri adottano le misure necessarie per poter procedere, alle condizioni enunciate al paragrafo 2 del presente articolo, alla confisca di beni strumentali, proventi o beni di cui all'articolo 12, o di proventi o beni trasferiti a terzi ai sensi dell'articolo 13, nei casi in cui un procedimento penale sia stato avviato ma non sia stato possibile farlo proseguire a causa di una o più delle circostanze seguenti:*

a) *malattia dell'indagato o imputato;*

b) *fuga dell'indagato o imputato;*

c) *decesso dell'indagato o imputato;*

d) *i termini di prescrizione per il reato in questione stabiliti dal diritto nazionale sono inferiori a 15 anni e sono scaduti dopo l'avvio del procedimento penale.*

2. *La confisca in assenza di una condanna ai sensi del presente articolo è limitata ai casi in cui, in mancanza delle circostanze di cui al paragrafo 1, il procedimento penale pertinente avrebbe potuto portare a una condanna penale perlomeno per i reati che possono produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico considerevole, e se l'organo giurisdizionale nazionale è convinto che i beni strumentali, i proventi o i beni da confiscare derivino dal reato in questione o siano ad esso connessi direttamente o indirettamente.*

Tuttavia, innanzitutto l'ambito di applicazione della direttiva concerne una serie di reati indicati nell'art. 2, fra i quali (senza la necessità che gli elementi inerenti alla commissione di tali reati si collochino nell'ambito di più Stati membri, essendo sufficiente che si collochino all'interno di un unico Stato membro: vedi Corte di Giustizia UE, III Sez., 21.10.2021, cause C-845/19 e C-863/19, D.R., T.S., a proposito dell'ambito di applicazione della direttiva 2014/42/UE) non rientra e comunque non è riconducibile la lottizzazione abusiva. Sicché, va esclusa la possibilità di applicazione della predetta direttiva nell'ambito di un procedimento penale avente ad oggetto il reato di cui all'art. 44 lett. C) DPR n. 380/2001 (vedi sul punto Corte Cost. n. 7 del 2025 punto 2.3. del *Considerato in diritto*).

In ogni caso, qualora si ritenesse applicabile la direttiva in questione anche ad un procedimento penale come quello in esame, non va dimenticato che la direttiva deve essere interpretata assicurando il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dalla CDFUE, e, segnatamente, dei diritti riconosciuti dagli artt. 47 e 48 della Carta, fra i quali spicca il diritto alla presunzione di innocenza (vedi *Considerando 46* della direttiva). Inoltre, la direttiva lascia espressamente impregiudicate altre direttive, fra le quali vi è la direttiva 343/2016/UE, che tutela la presunzione di innocenza (vedi *Considerando 51* della direttiva).

Orbene, come è noto, ai sensi dell'art. 52, § 3, della CDFUE, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono

uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione, salva la possibilità, per il diritto dell'Unione europea, di una protezione più estesa.

È evidente, pertanto, che il citato art. 15 della direttiva 2024/UE/1260 non potrà essere interpretato in modo da contrastare con il diritto fondamentale alla presunzione di innocenza come tutelato dall'art. 6, comma 2, CEDU e dall'art. 48 CDFUE, così come interpretato proprio alla luce della CEDU e della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Non a caso la Corte dei diritti umani, proprio nella sentenza *Episcopo e Bassani c. Italia*, ha precisato che, pur consapevole del crescente ricorso – sia ai sensi dell'ordinamento giuridico interno che a livello internazionale – a forme di confisca non basate su una condanna (fra le quali la Corte ha esaminato proprio quelle introdotte dalla direttiva 2024/UE/1260: vedi § 48 della sentenza), in base alle quali i giudici possono essere chiamati a disporre la confisca di beni di origine illecita anche in assenza di una condanna, tuttavia ha ritenuto che la protezione offerta dal secondo aspetto dell'art. 6 comma 2 CEDU non dovrebbe essere interpretata in modo da precludere ai Tribunali nazionali di occuparsi degli stessi fatti decisi nei procedimenti penali al fine di disporre una forma di confisca non basata su una condanna, purché nel farlo essi non attribuiscono all'interessato la responsabilità penale (vedi § 129).

In conclusione, va sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 578-bis c.p.p. per violazione dell'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost., e degli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e dell'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali parametri interposti degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., nella parte in cui prevede che, secondo il "*diritto vivente*" (Cass. pen. sez. un. 30.1.2020, n. 13539), quando è stata ordinata la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, DPR n. 380/2001, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato di lottizzazione abusiva di cui all'art. 44 lett. c) DPR n. 380/2001 per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

In caso di accoglimento della questione, il giudice di Appello (o la Corte di Cassazione) dovrebbe limitarsi a constatare la sopravvenuta causa estintiva ai sensi dell'art. 129 c.p.p. e a revocare la disposta confisca, ferma restando la possibilità da parte della competente Autorità amministrativa di agire ai sensi dell'art. 30 DPR n. 380/2001, nel rispetto dell'art. 6 comma 2 CEDU.

P. Q. M.

LA CORTE

visto l'art. 23 della legge n. 87/1953

solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 6, comma 2, CEDU, quale parametro interposto dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/UE/343 e art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., quali parametri interposti degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., con riferimento all'art. 578-bis c.p.p., nella parte in cui, secondo il "*diritto vivente*" (Cass. pen. sez. un. 30.1.2020, n. 13539), quando è stata ordinata la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, DPR n. 380/2001, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato di lottizzazione

abusiva di cui all'art. 44 lett. c) DPR n. 380/2001 per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

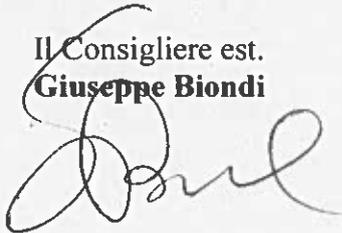
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei Deputati ed al sig. Presidente del Senato.

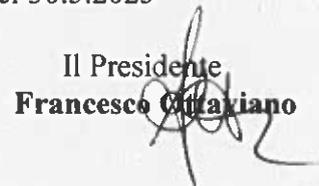
Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della camera di consiglio del 30.5.2025

Il Consigliere est.
Giuseppe Biondi



Il Presidente
Francesco Cuffiano



Depositato in ~~Cancellaria~~ UBIENZA

il 30.05.25



IL CANCELLIERE
FORNISTINO ZAPPALÀ

