

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO - SEZ. II

Sent. 10 maggio 2012 - Ric. n. 75909/01

Pres. Tulkens; Sud Fondi - S.r.l. *et alii* v. Italia

(sent. in via principale 2 gennaio 2009)

**Paesaggio - Diritto urbanistico - Lottizzazione fondi - Consenso - Autorizzazione di costruire - Legge regionale - Oscura-malformata - Errore scusabile - Costruzione edifici *infra* 300 metri dalla battigia - Violazione legge statale - Confisca fondi e manufatti - Arbitraria misura - Revoca - *Nullum crimen, nulla poena sine lege* - Tutela dei beni privati - Restituzione in natura - Improbabile - Equa soddisfazione - Condanna per il danno materiale.**

(Conv. Europea diritti uomo, artt. 7, 34, 41, 46, 53. I Prot. add., art. 1)

*E' illecita la convenzione per lottizzare fondi nei trecento metri dalla battigia del mare, di poi approvata, come, pure, il rilascio dell'autorizzazione di costruire con cessione gratuita all'ente locale di parte dei fondi.*

*La confisca delle aree interessate, in un unico contesto con gli edifici successivamente costruiti - su erronea interpretazione della normativa regionale mal formulata, oscura, incomprensibile, contrastante con le norme nazionali e, di conseguenza, lesiva del principio nulla poena sine lege - determina un'arbitraria misura che colpisce i beni.*

*Dopo la revoca della misura restrittiva e la restituzione dei soli fondi, per esservi stata la demolizione dei manufatti, ai proprietari spetta una equa soddisfazione, posto che non è possibile ripristinare la situazione precedente.*

*La riparazione dovrà tenere conto, in ogni modo, dei costi per l'edificazione dei fabbricati con indicizzazione, poiché costituiscono una componente della restitutio in integrum, considerando, altresì, il danno derivante dalla indisponibilità dei terreni dal momento della loro confisca, quando erano edificabili, sino alla restituzione.*

*Lo Stato, riconosciuto responsabile di violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli, è chiamato non solo a versare agli interessati le somme concesse a titolo di equa soddisfazione, per la inosservanza del requisito di legalità nel disporre la confisca controversa, ma anche a scegliere le misure generali e/o individuali da includere nell'ordinamento interno, per porre fine alla violazione constatata dalla Corte e cancellarne, per quanto possibile, le conseguenze.*

## Procédure

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n. 75909/01) dirigée contre la République italienne et dont trois sociétés basée dans cet Etat, Sud Fondi - S.r.l., Mabar - S.r.l. et Iema - S.r.l. (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. Par un arrêt du 20 janvier 2009 (l'arrêt au principal), la Cour a conclu au caractère arbitraire de la confiscation des biens des requérantes, tant au regard de l'article 7 de la Convention que de l'article 1 du Protocole n. 1 (Sud Fondi et autres c. Italie, n. 75909/01, §§ 118 et 137, et points 1 et 2 du dispositif, 20 janvier 2009).

3. En s'appuyant sur l'article 41 de la Convention, les requérantes réclamaient une satisfaction équitable pour préjudice matériel, pour préjudice morale et pour frais et dépens.

4. La question de l'application de l'article 41 de la Convention ne se trouvant pas en état pour le dommage matériel, la Cour l'a réservée et a invité le Gouvernement et les requérantes à lui soumettre par écrit, dans les six mois, leurs observations sur ladite question et notamment à lui donner connaissance de tout accord auquel ils pourraient aboutir (*ibidem*, § 149, et point 4 du dispositif).

5. Tant les requérantes que le Gouvernement ont déposé des observations et des renseignements factuels jusqu'à fin 2011.

## **EN FAIT**

### **A. Les faits pertinents postérieurs à l'arrêt au principal**

#### *1. La révocation de la confiscation*

6. A la suite de l'arrêt au principal, ayant conclu à la violation de l'article 7 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n. 1 en raison de la confiscation des biens des requérantes, le Gouvernement (Présidence du Conseil des ministres) sollicita la révocation de la sanction devant le tribunal de Bari.

7. Cette demande ayant été rejetée le 26 octobre 2009, le Gouvernement se pourvut en cassation.

8. Par une décision du 11 mai 2010, la Cour de cassation accueillit le recours et annula la décision attaquée avec renvoi.

9. Le 4 novembre 2010, le tribunal de Bari accueillit la demande en révocation de la sanction et ordonna la restitution des terrains confisqués, en mettant à la charge de l'Etat les frais de transcription au registre foncier. Les terrains frappés par la confiscation en 2001 qui devaient être restitués étaient les suivants:

a) à la requérante Sud Fondi - S.r.l.: des terrains pour une surface globale de 59 761 mètres carrés, concernés par le plan de lotissement n. 141 de 1989 (figurant dans d'autres documents comme n. 141/87), y compris les terrains non constructibles au sens du permis de construire n. 67/1992 et qui avaient été également confisqués conformément à l'arrêt de la Cour de cassation du 29 janvier 2001;

b) à la requérante Mabbar - S.r.l.: des terrains pour une surface de 13 095 mètres carrés, concernés par le plan de lotissement n. 151 de 1989, y compris les terrains non constructibles au sens du permis de construire n. 284/93 et qui avaient été également confisqués conformément à l'arrêt de la Cour de cassation du 29 janvier 2001;

c) à la requérante Iema - S.r.l.: des terrains pour une surface de 2 726 mètres carrés, concernées par le plan de lotissement n. 151/89, y compris ceux non couverts par le permis de construire n. 284/93 et qui avaient été également confisqués au sens de l'arrêt de la Cour de cassation du 29 janvier 2001.

10. La ville de Bari forma un pourvoi en cassation et demanda un sursis à exécution de la décision du tribunal. La demande en sursis fut rejetée le 17 janvier 2011. La ville de Bari ayant renoncé au pourvoi en cassation, la décision du tribunal de Bari du 4 novembre 2010 devint définitive.

#### *2. La restitution des terrains*

11. Par une lettre datée du 26 janvier 2011, la ville de Bari invita les requérantes à se rendre sur les lieux le 8 février 2011 pour la remise des sols.

12. Le 4 février 2011, les requérantes adressèrent leur réponse. Elles faisaient observer que les sols en question avaient été transformés en parc public; que celui-ci était librement utilisé par la collectivité depuis trois ans; qu'il y avait des ouvrages permanents qui

servaient à l'usage du parc par la collectivité. Les requérantes estimaient que, si elles avaient accepté la remise des sols, elles auraient dû demander le permis de construire une enceinte. A la lumière de ces éléments, la remise des terrains ne pouvait pas passer pour la *restitutio in integrum* à laquelle elles avaient droit. Dès lors, en attendant l'arrêt sur la satisfaction équitable de la Cour, les requérantes estimaient que la remise ne pouvait pas être acceptée.

13. Le 8 février 2011, les requérantes n'envoyèrent aucun représentant au rendez-vous fixé par la ville de Bari. Le procès verbal rédigé le même jour fit état de l'impossibilité de procéder formellement à la remise des sols en conséquence. Il y était rappelé que la confiscation des terrains avait été révoquée par la décision judicaire ordonnant la restitution desdits terrains aux requérantes; que cette décision avait été transcrite au registre foncier; qu'en 1993, les requérantes avaient conclu des conventions avec la ville de Bari par l'effet desquelles elles lui avaient cédé des terrains pour la réalisation d'ouvrages d'urbanisation. Quant à l'état des lieux du parc, le procès verbal faisait état de la présence, entre autres, de bancs, d'un système d'illumination, de cabines électriques, d'un terrain de basket, de jeux pour enfants, de fontaine, d'un système d'irrigation, d'un monument.

14. Par une lettre du 15 février 2011, la ville de Bari communiqua aux requérantes que le transfert de propriété des sols avait déjà eu lieu suite à l'inscription au registre foncier le 25 novembre 2010 de la décision du tribunal de Bari. La remise des sols fixée au 8 février avait un caractère purement formel. En effet, le droit de propriété ne dépendait pas de l'acceptation de la remise litigieuse mais de la décision judiciaire litigieuse et de sa transcription. Aux requérantes incombaient dès lors toutes les obligations des propriétaires.

### *3. La procédure en dommages-intérêts*

15. 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 (voir paragraphes 44 et 45 de l'arrêt au principal). Elle reprochait à ces autorités essentiellement de lui avoir accordé des permis de construire sans la diligence requise et de lui avoir garanti que tout le dossier était conforme à la loi.

La requérante demandait une somme correspondant au prix d'achat des terrains (40 000 000 euros (€), augmentée des frais de notaires et des coûts financiers supportés (*oneri finanziari*), puis indexée et assortie l'intérêts jusqu'en 2006, soit une somme globale de 150 000 000 €.

Elle demandait en outre le dédommagement du dommage matériel ultérieur, dont 1 275 530, 26 € pour frais d'architectes; 8 916 628, 36 € pour coûts de construction; 1 030 761,49 € pour taxes payées; 230 878,15 € pour frais de publicité; 15 422,24 € pour garanties fidéjusseuses et 990 940,44 € pour l'autres garanties. Elle réclamait également 152 332

517,44 € pour manque à gagner et 25 822 844,95 € pour dommage immatériel.

16. Les autorités italiennes défenderesses plaidaient que ces somme étaient injustifiées. En particulier, la somme de 40 000 000 € réclamée au titre du prix d'achat des sols se référait non seulement à des actes publics d'achat de terrains mais aussi à des actes de cession des parts d'une société (*Colaprice - S.r.l.*) qui était propriétaire desdits terrains et qui était contrôlée par les mêmes associés que la société requérante. Ainsi, le prix de 35 millions d'euros pour acquérir environ 39 209 mètres carrés, sur un total de 59 761 mètres carrés paraissait exagéré, ce prix étant nettement supérieur par rapport à l'achat des terrains restants (les 20 000 mètres carrés restant ayant coûté 5 millions d'euros). En outre, les parties défenderesses observaient que la requérante demandait à la fois un montant correspondant aux emprunts souscrits pour pouvoir acheter les terrains et un montant correspondant au prix d'achat desdits terrains. Ensuite, les terrains litigieux étaient toujours constructibles. Enfin les défenderesses observaient que les travaux de construction avaient été réalisés par la société *S. Matarrese - S.p.a.*, possédée par la même famille des associés.

17. Dans le cadre de cette procédure, la ville de Bari demanda un contre-dédommagement de 105 millions d'euros, dont 35 millions pour atteinte à l'image, 35 millions d'euros pour atteinte au fonctionnement de la ville (*integrità della sfera funzionale*) et 35 millions pour préjudice à l'environnement. En outre la ville de Bari demanda 1 438 895,48 € au titre de remboursement des frais de démolition et des autres frais soutenus (*spese di riqualificazione*).

18. La procédure devant le tribunal de Bari est toujours pendante. L'audience pour la présentation des conclusions qui avait été fixée au 23 mars 2011, a été renvoyée au 15 décembre 2011, en raison de l'encombrement des rôles.

19. S'agissant de la requérante *Mabar - S.r.l.*, celle-ci avait intenté une procédure séparée en dommages-intérêts (paragraphe 45 de l'arrêt au principal), dont les parties n'ont pas fourni des renseignements.

20. Quant à la requérante *Iema - S.r.l.*, elle n'avait pas intenté de procédure en dommages-intérêts au niveau national.

#### *4. Les prétentions de l'Etat pour dommage à l'environnement*

21. Par une mise en demeure du 11 janvier 2011, l'Etat a intimé aux administrateurs des sociétés requérantes - et non pas à celles-ci - de verser une somme de 27 161 413 € plus intérêts au titre de dédommagement du préjudice à l'environnement.

### **B. Le droit interne pertinent postérieur à l'arrêt au principal**

#### *1. La Cour constitutionnelle*

22. Le 9 avril 2008, dans le cadre d'un procès pénal ne concernant pas les requérantes, la cour d'appel de Bari - s'appuyant sur la décision sur la recevabilité de la présente requête -

avait saisi la Cour constitutionnelle pour que elle-ci se prononce sur la légalité de la confiscation, qui était infligée automatiquement, même en l'absence de constat de responsabilité pénale (voir paragraphe 48 de l'arrêt au principal).

23. Par l'arrêt n. 239 de 2009, la Cour constitutionnelle a déclaré la question d'incostitutionnalité irrecevable. Dans la partie finale de son raisonnement, elle a fait observer que lorsqu'il y a conflit apparent entre une disposition nationale et la Convention telle qu'interprétée par la Cour, un doute sur la constitutionnalité du droit national peut naître uniquement si le conflit ne peut pas être résolu par voie d'interprétation. Il incombe en fait au juge national d'interpréter le droit national de façon conforme à la disposition internationale, dans la mesure où la loi le permet. Seulement si cela n'est pas possible le juge national peut saisir la Cour constitutionnelle de la question d'incostitutionnalité.

## *2. La loi n. 102 de 2009*

24. Aux termes de l'article 4 *ter* de la loi n. 102 du 3 août 2009, "sans toucher aux effets de la révocation de la confiscation des biens (...), lorsque la Cour européenne des droits de l'homme a trouvé une violation de la Convention en raison de la confiscation, l'estimation des biens doit se faire sur base de la destination urbanistique actuelle et sans tenir compte (de la valeur) des ouvrages construits (sur les terrains confisqués). Si des travaux de mise en valeur des biens confisqués ou une réparation extraordinaire ont été effectués il faut en tenir compte, et calculer par rapport au moment de la restitution aux ayants droit. Il faut en outre tenir compte, en calculant de la même façon, des frais engagés pour la démolition des ouvrages et pour la remise en l'état des lieux".

## **C. Le droit et la pratique internationaux pertinents**

25. Les principes applicables sont résumés dans l'arrêt *Guiso-Gallisay c. Italia* (satisfaction équitable) [GC], n. 58858/00, §§ 49-54 22 décembre 2009.

## EN DROIT

26. 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. Arguments des requérantes

#### *1 Les arguments militant en faveur d'une satisfaction équitable*

27. Les requérantes observent que, dans son arrêt au principal, la Cour a constaté le caractère arbitraire de la confiscation de leurs biens tant sous l'angle de l'article 7 que de l'article 1 du Protocole n. 1. Elles estiment avoir droit en conséquence à une réparation correspondant à une *restitutio in integrum*, conformément au droit international, tant pour les terrains que pour les bâtiments qui ont été confisqués.

28. Selon elles, la restitution des terrains n'a pas réparé le préjudice subi. Dès lors elles réclament une satisfaction équitable.

29. A cet égard elles font observer tout d'abord que les bâtiments existants au moment de la confiscation n'ont pas été restitués puisqu'ils ont été démolis. Aucune compensation pécuniaire ne leur a été versée et, aux termes de la loi n. 102 de 2009, ne leur sera jamais offerte.

30. Ensuite, les terrains litigieux ont été matériellement transformés suite à la réalisation d'un parc public dénommé "Parco Perotti". Ainsi, même si le titre de propriété leur a été retransféré - avec la conséquence qu'elles doivent en supporter la charge fiscale - elles n'ont pas récupéré la pleine jouissance de leurs biens pour les raisons suivantes: le parc est couramment utilisé par la collectivité; la ville de Bari y a installé des infrastructures; aucune enceinte fermée ne contourne le parc; la ville n'a pris aucune mesure vis-à-vis de la population, de sorte que la collectivité continue à exercer la possession de fait sur les terrains et les requérantes sont dans l'impossibilité juridique de clôturer la surface. Dans ces conditions, les requérantes ont refusé de reprendre la possession des terrains (*reintegratio nel possesso*), en espérant entre éviter ainsi de payer les frais d'entretien du parc.

31. En outre, les terrains litigieux ont été frappés par des mesures législatives et réglementaires qui en ont modifié la situation sur le plan juridique. Les requérants se réfèrent sur ce point au décret législatif n. 42 du 22 janvier 2004, dénommé "Code des biens culturels et du paysage", qui a soumis les territoires côtiers compris dans une bande de 300 mètres de la mer à une protection renforcée, en prévoyant une procédure administrative complexe (accord de la part de la région et de l'autorité nationale pour la protection du paysage) pour toute demande entraînant modification du territoire. Les requérantes se réfèrent également au projet de la ville de Bari de créer une zone verte, qui, en décembre 2010, a débouché sur l'approbation d'un avant-projet (*documento pro-*

*grammatico preliminare*) prévoyant une modification du plan d'urbanisme. Une fois ce document approuvé définitivement, les terrains litigieux deviendront une zone verte inconstructible. Les requérantes ne peuvent dès lors pas demander un permis de construire sur les terrains litigieux.

32. Les requérantes critiquent la loi n. 102 de 2009 dans la mesure où celle-ci met à leur charge les frais de démolition des bâtiments, qui ont été construits conformément aux permis de construire que la ville leur a délivrés. Elles critiquent cette loi également car l'évaluation des terrains ne se fait pas en fonction de leur caractère constructible au moment de la confiscation, mais en fonction de leur nouvelle destination urbanistique décidée par la ville depuis.

33. Elles font en outre observer que la ville de Bari a réclamé des sommes exorbitantes s'élevant à plus de 100 millions d'euros (voir § 17 ci-dessus), alors que les autorités de la ville elles-mêmes sont responsables d'avoir approuvé les lottissements et accordé les permis de construire.

34. Les requérantes rappellent enfin que, pour obtenir les permis de construire, elles avaient dû, en contrepartie, céder gratuitement à la commune une partie de leurs terrains, et avaient à ces fins conclu des conventions en 1993. La Cour de cassation avait soumis à confiscation tous les terrains concernés par les plans de lotissement litigieux, y compris ceux appartenant à des tiers, et ceux qui avaient été cédés gratuitement à la ville de Bari. Or, malgré la décision judiciaire révoquant la confiscation et ordonnant la restitution de toute la surface de terrain ayant fait l'objet de la mesure, les terrains cédés gratuitement à la ville de Bari ne leur ont pas été restitués. Les requérantes seraient redevenues propriétaires seulement des terrains qui leur appartenaient en avril 2001, mais non pas de ceux qui avaient, à cette date, déjà été transférés à la ville de Bari sur base des conventions. Pour pallier à cette situation, selon les requérantes il faudrait une délibération de la ville de Bari annulant les conventions de 1993, puis un acte public leur retransférant le titre de propriété de ces terrains. La surface des terrains non restitués serait de 6 539 mètres carrés sur environ 13 000 mètres carrés pour Mabar - S.r.l.; de 36 571 mètres carrés sur un total de 59 761 mètres carrés pour Sud Fondi - S.r.l.; et de 1 319 mètres carrés pour Iema - S.r.l. Par ailleurs, tout en soutenant que les terrains qui ont fait l'objet de confiscation sont devenus juridiquement inconstructibles, les requérantes allèguent que si elles n'arrivent pas à récupérer les terrains cédés en 1993, elles ne pourront pas présenter de nouveaux projets de construction car la surface dont elles sont actuellement propriétaires n'atteint pas le seuil minimal prévu par la loi pour un projet de lotissement.

## *2. Le prétentions*

35. Les trois requérantes observent que la surface globale des terrains frappés par la confiscation s'élève à environ 75 000 mètres carrés. Au vu des arguments exposés plus haut elles estiment avoir droit, en premier lieu, à une somme correspondant à la pleine valeur marchande des terrains concernés, en tenant compte du fait qu'ils étaient constructibles.



Ensuite, elles demandent à la Cour de leur accorder une somme correspondant à la valeur des bâtiments qu'elles ont construits et qui ont été confisqués.

Ces sommes devraient être indexées et assorties d'intérêts. Elles devraient en outre être exonérées d'impôt.

36. Les requérantes ont formulé leurs prétentions en s'appuyant chacune sur deux expertises, réalisée en décembre 2007 par le Real Estate Advisory Group (REAG).

La première expertise est basée sur les coûts effectivement supportés par les requérantes jusqu'à la confiscation.

La deuxième expertise a établi la valeur marchande des biens confisqués au moment de l'expertise (2007).

37. Les requérantes observent que le Gouvernement n'a jamais "sérieusement" ou "spécifiquement" contesté les montants réclamés. Il n'a pas non plus produit de contre-expertise.

38. S'agissant de la requérante Sud Fondi - S.r.l., ses prétentions s'élèvent en 2007 globalement à 274 000 000 €. Il ressort des deux expertises les informations suivantes.

La surface concernée par le plan de lotissement n. 141 était de 59 761 mètres carrés. Le permis de construire n. 67/1992 avait été délivré pour un volume de 131 560,88 mètres cubes.

Selon la première expertise, le prix payé, entre 1983 et 1994, pour l'achat des terrains a été de 39 660 827,38 € (dont 35 millions environ pour l'achat des parts de la société *Colaprice - S.r.l.* possédant environ 39 000 mètres carrés). Les autres coûts supports jusqu'à la confiscation ont été les coûts de construction, y inclus les salaires du personnel (8 916 000 €); les honoraires et frais d'architectes (1 067 604,59 €); les frais d'urbanisation (*oneri di urbanizzazione*, 1 080 802,95 €) les services techniques (électricité, publicité), soit 231 440,72 €; les charges financiers (40 011 447,72 €); les assurances du chantier (14 985,79 €); frais divers 39 407,51 €; frais de notaire 173 962,77 €; les taxes payées, dont la taxe foncière mais aussi les taxes d'achats des terrains (*invim*) (1 070 400,69 €).

Selon la deuxième expertise, la valeur du terrain en 2001 en fonction de l'évolution du marché immobilier était de 81 100 000 €. Les bâtiments construits avaient à la même époque une valeur de marché de 11 400 000 €. La valeur de marché en 2007 était respectivement de 260 200 000 € et de 14 200 000 €

39. S'agissant de la requérante *Mabar - S.r.l.*, ses prétentions en 2007 s'élèvent globalement à 65 200 000 €. Il ressort des deux expertises les informations suivantes.

La surface concernée par le plan de lotissement n. 151 est de 13 077 mètres carrés. Le permis de construire délivré autorisait un volume de construction de 65 385 mètres cubes.

Selon la première expertise, le prix payé, entre 1989 et 1993, pour l'achat des terrains a été de 3 726 365,64 €. Les autres coûts supportés jusqu'à la confiscation ont été les coûts de construction (2 136 570,31 €); les honoraires et frais d'architectes (661 402,72 €); les services techniques (13 255,47 €) les coûts d'urbanisation (*oneri di urbanizzazione*) 426 331,62 € les charges financiers (*oneri finanziari*) (2 446 581,88 €); les frais de notaire (4 305,24 €); les impôts payés (401 868,02 €); frais divers (sécurité, électricité) (713 345,88 €).

Le préjudice global s'élèverait ainsi à 10 552 771,11 €, devant être indexé.

Selon la deuxième expertise, la valeur du terrain en 2001, vu l'évolution du marché immobilier, était de 18 450 000 €. A cette même époque, les bâtiments construits avaient une valeur de marché de 3 300 000 €. La valeur de marché en 2007 était respectivement de 61 000 000 € et de 4 200 000 €.

40. S'agissant de la requérante Iema - S.r.l., ses prétentions en 2007 s'élèvent globalement à 13 605 920 €. Il ressort des deux expertises les informations suivantes.

La surface concernée par le plan de lotissement n. 151 est selon les experts de 2 717 mètres carrés. Le permis de construire délivré concernait un volume de 13 559,68 mètres cubes.

Selon la première expertise le prix payé, en 1994, pour l'achat des terrains a été de 1 394 433,63 €. Les autres coûts supportés jusqu'à la confiscation ont été les salaires (379 006 €); les coûts de construction (945 268 €); les honoraires et frais d'architecte (47 410,74 €); les services techniques (13 255,47 €) les coûts d'urbanisation (*oneri di urbanizzazione*) (159 597 €); les charges financières (*oneri finanziari*) (588 357,98 €); les frais de notaire (8 063,96 €); les impôts payés (47 933,66 €); frais divers (6 533,01 €).

Selon la deuxième expertise, la valeur du terrain en 2001 au vu de l'évolution du marché immobilier était de 2 400 000 €. Les bâtiments construits avaient une valeur de marché de 2 300 000 €. La valeur de marché en 2007 était respectivement de 10 500 000 € et de 2 800 000 €.

## **B. Arguments du Gouvernement**

41. Le Gouvernement observe d'emblée que deux procédures en dommages-intérêts, intentées respectivement par la première et par la deuxième requérante, sont pendantes au niveau national. Toutefois, vu que cette exception a été rejetée pour forclusion dans l'arrêt au principal, il déclare ne pas vouloir insister sur ce point.

42. Le Gouvernement soutient s'être acquitté des obligations découlant de l'arrêt au principal. Selon lui, la révocation de la confiscation et l'offre de restitution des terrains confisqués constitue la solution appropriée à donner au constat de violation auquel la Cour est parvenue. Le maintien de la requête ne se justifie dès lors pas. Les requérantes reconnaissent d'ailleurs que la ville de Bari leur a offert la restitution des biens. S'il est vrai que sur leurs terrains il y a un parc public, toutefois les intéressées pourraient exercer leur droit de propriété et utiliser les biens conformément à la destination urbanistique actuelle. La confiscation litigieuse ayant été révoquée, et la ville de Bari ayant disposé la restitution des sols aux requérantes, aucune somme n'est due pour la perte de propriété des terrains.

43. Tout au plus, les requérantes pourraient espérer obtenir une somme correspondant à la non-jouissance des terrains dans la période où ces derniers ont été sous le coup de la confiscation, à savoir du 27 juin 2001, date de l'occupation matérielle des terrains, au 8 février 2011, date de la convocation des requérantes pour la remise des sols. Dans cette hypothèse, il serait alors opportun de baser les calculs non pas sur la valeur que les ter-

rains avaient en 2001, mais sur la valeur actuelle des dits terrains, de façon à prendre en compte le déclassement des terrains à zone verte. La valeur actuelle des terrains des trois requérantes - telle qu'estimée par le Gouvernement (*agenzia del territorio*) - est globalement de 51 594 000 €. L'intérêt légal appliqué sur cette somme pendant la période d'indisponibilité des terrains donne un montant de 8 631 500 € et représente le préjudice découlant de la non-jouissance des biens.

44. Les requérantes ne peuvent en aucun cas se prévaloir de l'arrêt au principal pour arguer qu'elles ont droit à la restitution de terrains constructibles ou à une somme correspondant à la valeur de marché de ceux-ci. En effet, les permis de construire délivrés et les lotissements autorisés n'étaient pas conformes à la loi, et d'ailleurs la Cour n'a pas déclaré qu'ils l'étaient. En outre, s'il est vrai que la Cour a conclu à l'illégalité de la confiscation sous l'angle de l'article 1 du Protocole n. 1, il est vrai aussi qu'elle a formulé également des considérations sous l'angle de la proportionnalité. Selon le Gouvernement ces considérations ôtent le caractère arbitraire à la sanction et impliquent qu'à juste titre les bâtiments confisqués ont été démolis et n'ont pas été indemnisés.

45. S'agissant des bâtiments construits par les requérantes, puis confisqués et démolis, celle-ci n'ont pas le droit de réclamer un dédommagement. En effet, les ouvrages construits se heurtaient à la loi. Les frais de démolition (1 571 752,73 €) doivent par conséquent être mis à la charge des requérantes, tout comme les frais pour le "rétablissement de l'état légitime des sols" (24 716,81 €). Dans ses dernières observations, le Gouvernement affirme ne pas négliger le fait que la situation litigieuse découle depuis le début du comportement de la mairie de Bari, qui a accordé de permis de construire alors que le droit de construire n'existait pas. Les requérantes ont certes encouru des frais pour bâtir les immeubles "dans la confiance du permis accordé par la mairie", et elles ont subi "l'illégitime confiscation". Toutefois, elles ne peuvent pas réclamer la valeur que les biens auraient eue sur la base d'une destination qui n'était pas conforme à la loi.

46. Le Gouvernement a indiqué que la Cour des Comptes a ouvert une enquête sur le comportement de l'administration de la ville Bari pendant la période à laquelle elle est devenue propriétaire des terrains confisqués et sur la décision que celle-ci a prise de destiner les terrains à la création d'un parc public. Selon lui, cela montre que le droit italien dispose d'instruments de contrôle sur l'action des administrations publiques.

47. S'agissant de l'allégation des requérantes selon laquelle les terrains cédés gratuitement à la ville de Bari en 1993 ne leur ont pas été restitués, le Gouvernement n'a pas apporté de précisions. Il a indiqué que la ville de Bari avait disposé la restitution "des terrains".

48. Le Gouvernement estime s'être également acquitté des obligations découlant du constat de violation pour ce qui est des mesures générales. Il se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n. 239 de 2009, qui a indiqué que les juges doivent interpréter la disposition prévoyant la confiscation de manière conforme à la Convention. En outre, il se réfère à l'article 4 de la loi n. 102 de 2009, qui a introduit les critères de dédommagement des personnes dont les biens ont été illégalement confisqués.

49. Quant aux prétentions chiffrées des requérantes, le Gouvernement les définit "injusti-

fiées et extravagantes”, du moment qu’il n’y a pas la preuve d’un lien de causalité direct ou indirect entre la violation constatée et le préjudice allégué. Ceci vaut en particulier pour les charges financières, qui se rapportent à l’activité de l’entreprise, pour les coûts d’urbanisation (*oneri di urbanizzazione*), pour les impôts payés, pour les frais de notaire et pour les frais d’architecte et de projet (*spese di progettazione*). En outre, l’estimation des terrains semble excessive. En aucun cas les requérantes ne peuvent avoir un dédommagement pour le manque à gagner, à savoir pour le bénéfice qu’elles auraient tiré de la vente des immeubles qu’elles construisaient sur les terrains en question.

### C. Décision de la Cour

#### 1. Dommage matériel

50. La Cour relève d’emblée que le Gouvernement n’entend pas réitérer l’exception liée à l’existence de procédures en dommages-intérêts pendantes au niveau national. Elle rappelle qu’elle l’a déjà rejetée pour forclusion dans l’arrêt pendant au niveau national. Elle rappelle qu’elle l’a déjà rejetée pour forclusion dans l’arrêt au principal (paragraphe 78 de l’arrêt au principal). Dans la mesure où les arguments du Gouvernement viseraient la possibilité pour les deux premières requérantes d’obtenir une satisfaction équitable au sens de l’article 41 de la Convention au niveau interne, à supposer même que cette possibilité existe, la Cour juge improbable que ces requérantes reçoivent une double indemnisation, étant donné que les juridictions nationales, dans leur appréciation de la cause, prendraient en compte inévitablement tout montant que la Cour leur aurait accordé. En tout état de cause, compte tenu des répercussions de l’ingérence litigieuse, la Cour considère qu’il serait absolument déraisonnable de demander aux requérantes d’attendre l’issue des procédures nationales et qu’elles en supportent les coûts (*Serghides et Christoforous c. Chypre* (satisfaction équitable) n. 44730/98, § 29, 12 juin 2003; *Scordino c. Italie* (n. 2), n. 36815/97, § 62, 15 juillet 2004).

51. Quant à la question de savoir si les requérantes n’ont plus rien à prétendre vu que la confiscation de leurs terrains a été révoquée, la Cour rappelle que, dans son arrêt au principal, elle a conclu au caractère arbitraire de la confiscation litigieuse tant sous l’angle de l’article 7 de la Convention que sous l’angle de l’article 1 du Protocole n. 1 (Paragraphes 118 et 137 de l’arrêt au principal). A l’origine de ce double constat de violation il y a le caractère pénal de la sanction (*Sud Fondi - S.r.l. et autres c. Italie* n. 75909/01, (déc.), 30 août 2007) et le fait que celle-ci a été infligée en dépit de la décision d’acquittement, qui en l’occurrence avait été prononcée au motif que les requérantes avaient commis une erreur inévitable et excusable dans l’interprétation de la loi. Étant donné que l’infraction reprochée aux requérantes - lotissement abusif - ne répondait pas aux critères de clarté, d’accessibilité et de prévisibilité, il était impossible de prévoir qu’une sanction serait infligée (paragraphes 112 et 114 de l’arrêt au principal). La confiscation litigieuse n’avait pas de base légale au sens de l’article 7 de la Convention (paragraphe 118 de l’arrêt au principal). La confiscation litigieuse n’avait pas de base légale au sens de l’article 7 de la

Convention (paragraphe 118 de l'arrêt au principal) et était arbitraire également au sens de l'article 1 du Protocole n. 1 (paragraphe 137 de l'arrêt au principal).

52. Une fois établi que la confiscation litigieuse ne satisfaisait pas à la condition de légalité, la Cour a estimé opportun de poursuivre l'examen du grief tiré de l'article 1 du Protocole n.1 également sous l'angle de la proportionnalité. A ce propos, elle a dit que dans les cas où - à la différence de la présente espèce - la sanction infligée ne se heurterait pas au principe de légalité, il y aurait en tout cas un problème entraînant la violation de cette disposition, pour les raisons exposées aux paragraphes 138-142 de l'arrêt au principal.

Ainsi, dans l'hypothèse où les requérantes avaient été condamnées pour lotissement abusive et la confiscation des biens leur avait été infligée, cette sanction pénale aurait satisfait à la condition de légalité; elle se serait toutefois prêtée à critique sous l'angle de la proportionnalité au sens de l'article 1 du Protocole n. 1: Contrairement à ce que le Gouvernement soutient, les considérations sous l'angle de la proportionnalité ci-dessus ne remettent aucunement en cause les conclusions tirées au regard de la méconnaissance du principe de légalité. Les thèses du Gouvernement à cet égard doivent dès lors être rejetées.

53. La Cour rappelle qu'un arrêt constatant une violation entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci (*Iatridis c. Grèce* (satisfaction équitable) [GC] n. 31107/96, § 32, CEDH 2000-XI). Les Etats contractants parties à une affaire sont en principe libres de choisir les moyens dont ils useront pour se conformer à un arrêt de la Cour constatant une violation. Ce pouvoir d'appréciation quant aux modalités d'exécution d'un arrêt traduit la liberté de choix dont est assortie l'obligation primordiale imposée par la Convention aux Etats contractants: assurer le respect des droits et libertés garantis (article 1). Si la nature de la violation permet une *restitutio in integrum*, il incombe à l'Etat défendeur de la réaliser, la Cour n'ayant ni la compétence ni la possibilité pratique de l'accomplir elle-même: Si, en revanche, le droit national ne permet pas ou ne permet qu'imparfaitement d'effacer les conséquences de la violation, l'article 41 habilite la Cour à accorder, s'il y a lieu, à la partie lésée la satisfaction qui lui semble appropriée (*Brumarescu c. Roumanie* (satisfaction équitable) [GC] n. 28342/95, § 20, CEDH 2000-I).

54. Comme elle vient de le rappeler plus haut (§ 51), la Cour a dit dans son arrêt au principal que la confiscation litigieuse ne satisfaisait pas à la condition de légalité. L'acte de l'Etat défendeur que la Cour a tenu pour contraire à la Convention n'était, en l'espèce, ni une expropriation à laquelle n'aurait manqué, pour être légitime, que le paiement d'une indemnité adéquate (*a contrario, Scordino c. Italie* (n. 1) [GC], n. 36813/97, §§ 99-104, CEDH 2006-V), ni une expropriation indirecte commencée selon une procédure d'urgence et sur la base d'une déclaration d'utilité publique (*a contrario, Guiso-Gallisay c. Italie* (satisfaction équitable) [GC], n. 58858/00 §§ 102 et 103, 22 décembre 2009). Il s'agit en l'occurrence d'une mesure arbitraire des autorités italiennes ayant frappé les biens des requérantes. Partant l'indemnisation à fixer en l'espèce devra refléter l'idée d'un afface-

ment total des conséquences de la mesure litigieuse (*Belvedere Alberghiera - S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n. 31524/96, §§ 34-36, 30 octobre 2003; *Scordino c. Italie* (n. 1) [GC], précité, § 250). A cet égard, la jurisprudence internationale, judiciaire ou arbitrale, fournit à la Cour une source d'inspiration, quoiqu'elle concerne plus spécialement l'expropriation d'entreprises industrielles et commerciales, les principes qu'elle dégage en ce domaine restent valables pour des situations comme celle en l'espèce. En particulier, par son arrêt du 13 septembre 1928 dans l'affaire relative à l'usine de Chorzów (*Affaire relative à l'usine de Chorzów (demande en indemnité) (fond)*, Recueil des arrêts de la CPJI, série A n. 17), la Cour permanente de justice internationale a jugé:

“ (...) la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis. Restitution en nature, ou, si elle n'est possible, paiement d'une somme correspondant à la valeur qu'aurait la restitution en nature; allocation, s'il y a lieu de dommages-intérêts pour les pertes subies et qui ne seraient pas convertes par la restitution en nature ou le paiement qui en prend la place; tels sont les principes desquels doit s'inspirer la détermination du montant de l'indemnité due à cause d'un fait contraire au droit International.”

55. La Cour relève que, depuis l'arrêt au principal, les autorités nationales ont révoqué la confiscation des terrains concernés par les plans de lotissement et ordonné la restitution de ceux-ci. Cependant, la décision du tribunal de Bari du 4 novembre 2010 n'a que partiellement réparé le préjudice subi par les requérantes, de sorte que celles-ci peuvent légitimement aspirer à une satisfaction équitable. En effet, leur situation demeure inchangée à plusieurs égards.

56. En premier lieu, les requérantes n'ont aucune possibilité de récupérer les bâtiments confisqués, car ils ont été démolis. Elles n'ont pas non plus la possibilité d'être indemnisées sur la base de la loi n. 102 de 2009, qui exclut une telle hypothèse. Or, la Cour estime que les coûts soutenus pour leur construction forment une composante de la *restitutio in integrum* (*Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50), 31 octobre 1995, §§ 39-40, série A n. 330-B) et s'appuie sur les expertises des requérantes. Dès lors elle va prendre en compte ces coûts et les indexer, tout en écartant les prétentions qui ne se rapportent pas directement avec la double violation constatée et qui relèvent plutôt de l'activité des sociétés requérantes et du risque d'entreprendre, telles que, entre autres, les charges financières ou les frais de notaires supportés pour l'achat des terrains en question.

57. En deuxième lieu, la Cour relève que les terrains concernés par les plans de lotissement n. 141 et n. 151, ayant fait l'objet de confiscation, y compris ceux qui avaient précédemment été cédés à la ville de Bari, figurent bien dans la décision du tribunal de Bari du 4 novembre 2010, qui en a ordonné la restitution aux requérantes et qui a été transcrite au registre foncier (§ 9). En principe, les requérantes en ont donc récupéré le titre de propriété et aucune somme n'est due pour la perte des terrains en tant que telle. Cependant, les intéressées allèguent qu'à ce jour elles n'ont récupéré que les terrains desquels elles étaient encore propriétaires en 2001, au moment de la confiscation. Pour obtenir la resti-

tution des terrains cédés en 1993 il faudrait une délibération de la ville de Bari annulant les conventions de cession et un acte public de transfert. Le Gouvernement de son côté n'a pas fourni de précisions à ce sujet, mais il a observé que les lotissements et les permis de construire litigieux étaient contraires à la loi, et que la mairie de Bari est responsable d'avoir accordé ces derniers alors que le droit de construire n'existait pas.

Dans cette situation, la Cour voit mal comment les effets des conventions de cession d'une partie des terrains conclues en 1993 pourraient perdurer, alors que les lotissements auxquels ces conventions étaient liées sont contraires à la loi. La possibilité d'obtenir la restitution de cette partie des terrains n'ayant pas été écartée par les requérantes, elle semble dépendre de la volonté de l'administration locale de donner pleine exécution à la décision judiciaire du tribunal de Bari. Dans ces conditions, la Cour estime opportun de prendre en compte le préjudice qui découle de l'indisponibilité des terrains depuis le moment de leur confiscation.

Pour estimer celui-ci, il y a lieu de se baser sur la valeur probable des terrains au début de la situation litigieuse, déterminée à partir des expertises présentées par les requérantes (*Terazzi - S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable), n. 27265/95, §§ 36-37, 26 octobre 2004), en tenant compte ainsi de leur caractère constructible. Elle considère que le préjudice découlant de l'indisponibilité des terrains peut être compensé par le versement d'une somme correspondant à l'intérêt légal pendant toute cette période appliqué sur la contre-valeur des terrains ainsi déterminée (*Elia - S.r.l. c. Italie* (satisfaction équitable) n. 37710/97, § 25, 22 juillet 2004).

58. En troisième lieu, s'agissant des terrains que les requérantes possédaient encore au moment de la confiscation, si la restitution de leur propriété n'est pas en cause, la Cour relève qu'à ce jour un parc public permet l'accès de la population sur ces terrains. Les requérantes n'ont pas allégué l'impossibilité d'obtenir de la ville de Bari le permis de le clôturer, qu'elles n'ont pas demandé, mais elles ont souligné que l'accès des citoyens au parc et la présence d'infrastructures de la ville sur leurs terrains entrave la pleine jouissance de leurs biens. Aux yeux de la Cour, les requérantes n'ont pas droit à une somme pour la perte de leur terrain, mais uniquement à une somme pour le préjudice découlant de l'indisponibilité absolue de leurs biens dans la période allant de la confiscation à leur restitution, calculée selon le procédé énoncé au paragraphe 57 ci-dessus. En outre il y a lieu de prendre en compte l'indisponibilité relative des terrains en question qui persiste vu l'existence du parc public.

59. Compte tenu de la diversité des éléments devant être considérés aux fins du calcul du préjudice matériel ainsi que de la nature de l'affaire, la Cour juge opportun de fixer une somme globale basée sur son estimation des éléments ci-dessus. La Cour décide par conséquent d'allouer à titre de réparation du dommage matériel:

- à la requérante Sud Fondi - S.r.l. la somme de 37 000 000 €, plus tout montant pouvant être dû au titre d'impôt;
- à la requérant Mabar - S.r.l. la somme de 9 500 000 € plus tout montant pouvant être dû au titre d'impôt;

- à la requérante Iema - S.r.l. la somme de 2 500 000 €, plus tout montant pouvant être dû au titre d'impôt.

60. La Cour ne prend pas en compte les autres prétentions des requérantes. En particulier, même si elle est convaincue de l'importance du préjudice économique découlant des décisions récentes de l'administration de la ville de Bari en matière d'urbanisme (§ 31), elle estime que ces décisions ne sont pas en rapport direct avec la violation constatée dans l'arrêt au principal.

61. En outre, la Cour souligne qu'en vertu de l'article 46 de la Convention les Parties contractantes se sont engagées à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties, le Comité des Ministres étant chargé d'en surveiller l'exécution. Il en découle notamment que l'Etat défendeur, reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles, est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences (*De Clerck c. Belgique*, n. 34316/02, § 97, 25 septembre 2007; *Zafranias c. Grèce*, n. 4056/08, §§ 50-51, 4 octobre 2011). Dans l'affaire *Zafranias* précitée, eu égard aux circonstances de l'espèce, la Cour avait dit que l'Etat défendeur devait s'abstenir de revendiquer l'indemnité d'expropriation déjà allouée aux requérants.

62. En l'espèce, la Cour estime que le versement des sommes indiquées au paragraphe 59 ci-dessus doit être assorti de la renonciation de la part des autorités italiennes à leurs prétentions vis-à-vis des sociétés requérantes. En effet, les requérantes s'exposent notamment au risque de devoir rembourser à l'administration les frais de démolition de leurs immeubles et les frais de requalification (*riqualificazione*). La première requérante risque également d'être contrainte à verser des dommages-intérêts, pour une somme qui dépasse les 100 millions d'euros à la ville de Bari (§ 17). La Cour réitère que dans son arrêt au principal elle a conclu que les autorités italiennes n'ont pas satisfait à la condition de légalité en infligeant la confiscation litigieuse et elle estime qu'elles doivent en assumer les conséquences.

63. En conclusion, eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, la Cour considère que la renonciation de la part des autorités nationales à leurs prétentions vis-à-vis des requérantes (§ 62) combinée avec le versement des sommes ci-dessus (§ 59) est susceptible de mettre fin de manière effective à la violation des articles 7 de la Convention et 1 du Protocole n. 1 constatées.

### *2 Frais et dépens*

64. Les requérantes n'ont pas sollicité le remboursement des frais encourus depuis l'arrêt au principal. Dès lors, il n'y a pas lieu d'accorder de somme à ce titre.

### *3. Intérêts moratoires*

65. 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, A L'UNANIMITE'

1. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit s'abstenir de demander aux requérantes le remboursement des frais de démolition des bâtiments confisqués et des frais de requalification, et qu'il ne doit pas donner suite aux demandes en dommages-intérêts adressées à la première requérante dans la procédure civile devant le tribunal de Bari;

2. *Dit*

a) que l'Etat défendeur doit verser aux requérantes, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitive conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, les sommes suivantes au titre du dommage matériel:

i. 37 000 000 € (trente sept millions d'euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, à la requérante Sud Fondi - S.r.l.;

ii. 9 500.000 € (neuf millions cinq cent mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, à la requérante Mabar - S.r.l.;

iii. 2 500 000 € (deux millions cinq cent mille euros), plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt, à la requérante lema - S.r.l.;

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 central européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage;

3. *Rejette* la demande de satisfaction équitable pour le surplus. (*Omissis*)

## RILEVANZA DEL PRINCIPIO “*NULLA POENA SINE LEGE*” IN MATERIA EDILIZIA- URBANISTICA. CONVENZIONE EDU VIOLATA ED EQUA SODDISFAZIONE

Sommario: 1. Il fatto. - 2. I motivi. - 3. Le questioni giuridiche. - 3.1. *Nulla poena sine lege*. - 3.2. Tutela della proprietà. - 3.3. Equa soddisfazione. - 4. La giurisprudenza. - 5. La dottrina. - 6. Conclusione

### **1. Il fatto**

Tre S.r.l. immobiliari, una delle quali attualmente in liquidazione, divisarono di costruire a Bari lungo la zona costiera, località “Punta Perotti”, complessi multifunzionali di abitazioni, uffici e negozi vicinissimi al mare. Vi furono formali, audaci consenso alla lottizzazione, convenzione per le opere di urbanizzazione, permesso di costruire da parte del Comune, su cessione gratuita ad esso di alcune aree delle compagini. A strutture portanti realizzate, poi, scaturì una sequenza di contrasti con vari *steps* giurisdizionali, evitabili sol che si fosse tenuto buon conto del divieto posto dalla legge sulla tutela dei terreni prossimi al mare.

Sin dalla legge 29 giugno 1939 n. 1497 fu sancita, infatti, la protezione delle bellezze naturali, con il diritto dello Stato di porre il vincolo paesaggistico. Di poi, la legge 8 agosto 1985 n. 431 (c.d. legge Galasso) proclamò all’art. 1 che sono sottoposti a vincolo i territori costieri entro la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia (1).

Il Comune di Bari e le società pervennero a convenzioni di lottizzazione dei terreni nel 1993 e nel 1995 l’ente locale rilasciò i permessi di costruire. I lavori di edificazione vennero ultimati e, solo dopo, la Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali ebbe a dolersi presso il Comune riguardo alla trasformazione della fascia costiera, sottoposta a vincolo paesaggistico.

L’ente locale, con l’approvazione del piano di lottizzazione, la stipula della convenzione ed il rilascio del permesso di costruire, senza tenere in alcun conto la legge statale n. 431 del 1985, prevalente sulla legge 31 maggio 1980 n. 56 della Regione Puglia, favorì le società, che sono rimaste preservate dall’antigiuridicità del comportamento loro imputabile, quanto meno ai fini della legge penale, non quanto alla valutazione di esistenza del fatto materiale.

./.

(1) La tutela della fascia costiera è stata successivamente trasposta nel D. lgs. 29 ottobre 1999 n. 490, art. 166, a sua volta abrogato dall’art. 184 del D. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), che porta tutt’oggi, all’art. 142, la tutela dei terreni costieri entro i 300 metri dalla battigia.

Vi fu una inchiesta penale, intrapresa dalla Procura della Repubblica di Bari, sulla base di articolo di stampa, che riferiva dei lavori di edificazione vicino al mare. Il Procuratore dispose il sequestro conservativo degli edifici controversi per costruzione illegale, con la iscrizione al registro degli indagati dei rappresentanti delle società proprietarie dei fondi.

Furono domandati procedimenti in Tribunale e Corte di Appello di Bari, venne adita la Cassazione, che, a norma dell'art. 19 della legge n. 47 del 1985, nonché secondo la propria, costante giurisprudenza, dispose la confisca dei beni per esservi stata la lottizzazione abusiva. E, per effetto della confisca, i terreni e manufatti furono acquisiti di diritto, gratuitamente al patrimonio del Comune di Bari (2).

Nell'aprile 2006, gli edifici costruiti furono abbattuti dal Comune (art. 31, comma 5, del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380), che, a seguire, avanzò la richiesta di risarcimento delle spese di demolizione verso le società ricorrenti e queste, di rimando, richiesero l'equivalente del prezzo dell'acquisto pregresso dei fondi stessi, che intanto erano stati adibiti a parco pubblico.

Con altra citazione in tribunale le compagini domandarono il risarcimento dei danni contro il Ministero dei beni culturali, la Regione Puglia, il Comune di Bari, e questo, a sua volta, reclamò il risarcimento per l'oltraggio alla immagine della città.

Ancora, durante il nutrito contesto dei procedimenti presso i giudici nazionali, le Società, poco soddisfatte delle prospettive di tutela dei loro interessi, presentarono anche ricorso contro la Repubblica Italiana alla Corte europea per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Addussero la incompatibilità della confisca dei loro beni con l'art. 7 della Convenzione e con l'art. 1 del I Protocollo, norme che configurano la violazione del principio "*nulla poena sine lege*" ed il mancato rispetto dei beni privati.

La Corte EDU si pronunciò con la sentenza in via principale il 20 gennaio 2009, condannando lo Stato italiano a versare alle ricorrenti € 30.000 per danno morale, € 90.000 per spese di giustizia, essendovi stata la violazione delle norme qui menzionate. Rinviò la questione afferente al danno materiale, definito con la sentenza 10 maggio 2012, qui in commento.

./.

(2) Cass. 26 marzo 2001 n. 11716, in *Giur. it.*, 2001, 1928. Le norme dell'art. 19 in parola sono state in seguito trasposte all'art. 44 (L), comma 2, del d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380.

## 2. I motivi

L'interesse, normalmente di natura economica, talvolta morale, costituisce il motivo prevalente, che induce i soggetti ad adire il giudice per la regolazione dei contrasti e l'epilogo palesatosi ai costruttori degli edifici sul litorale barese non era certo lusinghiero.

Rilevato che vi è l'esigenza di assicurare il rispetto dei diritti dell'uomo da parte di organo giudiziario specializzato nella tutela degli stessi, fondamentali diritti. La CEDU, con la Corte, realizza in Europa un controllo soddisfacente e non persuaderebbe il paventato trasferimento dei peculiari diritti alla Corte di giustizia di Lussemburgo, solo perché la materia è incorporata nel diritto dell'UE (3).

Il Comune di Bari aveva concordato la lottizzazione di una zona lungo il mare, di poi, autorizzato a costruirvi su cessione gratuita ad esso di parte dei terreni delle ricorrenti, manifestando leggerezza inusitata nel 1993, quando già da anni era in vigore la legge 8 agosto 1985 n. 431, che poneva sotto vincolo paesaggistico i territori costieri nei trecento metri dalla linea di battigia.

Osservato in dottrina che era parso necessario il vincolo generalizzato dei territori costieri, soprattutto per lo stato di decadenza ed abbandono caratterizzante tali aree quando nel 1985 fu emanata la legge Galasso. L'entità complessiva delle rive marine italiane, circa 9.000 chilometri di lunghezza, era, del resto, già prevalentemente sotto vincolo paesistico provvedimentoale o ricadente nella specifica normativa regionale di tutela (4).

Elevate le strutture portanti dei tre complessi multifunzionali in frode alla legge, le competenti Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali e la Procura della Repubblica di Bari fecero sentire in modo consono la loro avversità. E, segnatamente, fu evidenziata la incongruenza estrinsecata dal Comune con l'acquiescenza della lottizzazione ed il rilascio dei permessi di costruire *infra* trecento metri dalla riva.

La fattispecie *de qua agitur* muove in origine dalla confisca dei terreni lottizzati e le strutture portanti edificate illegalmente. Tale "misura", secondo la Cassazione, è per sua natura destinata ad impedire che reati già commessi vengano diretti ad ulteriori conseguenze, protraggano o aggravino la lesione o la messa in pericolo dell'interesse pro-

./.

(3) U. Villani, *Studi su la protezione internazionale dei diritti umani*, Luiss University Press, 2005, 160.

(4) R. Fuzio, *Commento art. 142 D. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano 2012, 1075.

tetto dalla norma penale, sempre che risulti dimostrata in concreto la negativa incidenza dell'immobile costruito sull'assetto del territorio (5). Si eviterebbe, come dice la sentenza in via principale della Corte EDU, che gli immobili stessi circolino nel mercato, protraggano le conseguenze del reato, con l'inibizione di commetterne altri. Non si lascerebbe spazio ad eventuali pressioni sugli amministratori locali, affinché regolarizzino la situazione.

I suoli riguardanti le lottizzazioni in esame sono annoverati nel P.R.G. come destinati ad attività terziarie con funzione specifica di concentrare le unità locali ed enti delle amministrazioni operanti nel sottore terziario.

La legge della Regione Puglia 31 maggio 1980 n. 56 imponeva, ex art. 51 lett. f), il divieto di costruire non derogabile, poiché le lottizzazioni afferenti a terreni posti fuori dell'agglomerato urbano. Diversamente, può edificarsi nelle zone omogenee A), B), C) dei centri abitati e negli insediamenti turistici.

Posto che l'Amministrazione comunale aveva convenuto la lottizzazione di poi approvata e rilasciato i permessi di costruire, considerata la difficoltà di coordinamento della legge n. 431 del 1985 con la legislazione sulla stessa materia emanata dalla Regione, il Tribunale di Bari proclamò di non potere attribuire alcuna colpa od intenzione alle società imputate, sicché furono assolte in quanto il fatto non costituisce reato (6).

Del resto, le norme della legge Galasso non possono essere modificate da disposizioni regionali, le quali, se contrastassero con i principi fissati dalla legge statale, sarebbero viziata da illegittimità costituzionale. Spiega la Cassazione che la possibilità per il legislatore regionale di modificare le previsioni di una legge statale deve ritenersi limitata alle prescrizioni ampliative del vincolo paesaggistico. Va esclusa la possibilità di intaccare, con legge o provvedimento della Regione, la tutela "minimale" preordinata dalla legge n. 431 del 1985 (7).

La Corte EDU rileva nella sentenza in via principale che la logica della pena e della punizione, nel concetto di *guilty* (reo) o *personne coupable* (individuo colpevole), presuppone, secondo l'art. 7 della Conv. un legame di natura intellettuale (coscienza, volontà), che permetta di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta dell'autore del reato. In difetto, la pena sarebbe ingiustificata, perché non è coerente volere una base legale accessibile e prevedibile, permettere, poi, che la persona si consideri "colpevole" e

./.

(5) Cass. - Sez. un. penali 8 febbraio 2002 n. 11146, in *Riv. pen.*, 2002, 448.

(6) Trib. Bari 10 febbraio 1999, inedita

(7) Cass. 26 marzo 2001 n. 11716, in *op. cit.*, 1925.

“punirla” quando non fosse in grado di conoscere la legge penale a causa di errore insormontabile, come tale non potersi imputare a colui che ne è la vittima (8).

Constata, inoltre, la Corte l'arbitrarietà della confisca dei beni delle ricorrenti sia *ex art. 7 Conv.* sia *ex art. 1 I Protocollo*. E' mancato il rispetto dei loro beni senza causa di pubblica utilità, né in presenza di condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale, in conformità del quale i ricorrenti avrebbero diritto alla riparazione con la *restitutio ad integrum*.

Già la sentenza in via principale diede la qualifica di sanzione penale alla confisca urbanistica *ex art. 44, comma 2, del d. P.R. 6 giugno 2001 n. 380* (c.d. Testo unico dell'edilizia) e ne censurò l'applicabilità nel difetto di legge conveniente a fornire un concetto accessibile e prevedibile di abusiva lottizzazione. Le ricorrenti costruirono su rilascio delle autorizzazioni amministrative, di poi risultate illegittime, vuolsi per la legge regionale oscura ed incomprensibile, sicché anche la Corte di Appello di Bari le assolse per insussistenza del fatto.

Ancora, ha osservato la Corte EDU, in altra sentenza, che riguardo alla combinazione degli elementi repressivi (su descritti) l'ordine di confisca si riassume, nelle circostanze del caso specifico, in una pena. Quindi c'è stata violazione dell'art. 7, comma 1 della Conv. (9).

L'epilogo ha portato ad una delle prime condanne dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo per la inosservanza dell'art. 7 della Convenzione.

E le ricorrenti chiesero la dichiarazione del loro diritto, tutt'altro che soddisfatto, quanto meno mediante una equa soddisfazione. Gli edifici erano stati demoliti, le aree trasformate in parco pubblico, se pure la proprietà ritrasferita, le società non l'hanno recuperata.

V'è stata, inoltre, l'approvazione modificativa del piano regolatore per cui quei terreni, nella quantità retrocessa, sono inedificabili. Le società hanno prospettato un *escamotage* per superare il problema, riavere i fondi ceduti gratuitamente al Comune con le convenzioni del 1993. Queste dovrebbero annullarsi mediante delibera comunale, seguita da atto pubblico di cessione inversa e fare raggiungere così la soglia minima di superficie richiesta dalla legge per un possibile, regolare, nuovo progetto di lottizzazione.

In alternativa, si richiese una somma equivalente al valore di mercato dei terreni ed una somma corrispondente al valore degli edifici costruiti ed abbattuti.

./.

(8) Corte EDU, 20 gennaio 2009, Sud Fondi - S.r.l. *et alii* v. Italia, ricorso 75909/01, §§ 116 - 117.

(9) Corte EDU, 9 febbraio 1995, Welch v. Regno unito, ricorso 17440/95, § 35.

### 3. Le questioni giuridiche

La sentenza in epigrafe concerne il danno materiale, la cui equa soddisfazione, domandata dalle ricorrenti, fu rinviata dalla pronunzia in via principale, ritenendo non matura la determinazione del *quantum*. La Corte, peraltro, auspicava un regolamento amichevole tra il Governo italiano e le parti ricorrenti, restato senza esito. Il procrastinare qualcuno degli assetti costituisce uno strumento significativo di civiltà giuridica, in quanto l'accordo è sempre meglio dell'intervento autoritario. Trova utile impiego nella giustizia amministrativa del nostro ordinamento e, quando mancasse l'accordo, la parte ricorrente potrebbe adire il giudice a norma dell'art. 35, comma 2, del D. lgs. 31 marzo 1998 n. 80, per l'adozione delle misure di conseguenza: nomina del Commissario *ad acta* o del consulente tecnico (10).

Le questioni salienti della fattispecie in epigrafe afferiscono ai principi *nulla poena sine lege*, della protezione della proprietà privata, della equa soddisfazione quando trasgredita la Convenzione.

#### 3.1 - *Nulla poena sine lege* (art. 7 Conv.)

Questo principio si colloca in una situazione di altissimo livello con altri diritti primari, si da iscriversi nel "nucleo rigido", che non ammette deroga, perfino in caso di pericolo pubblico. La Corte EDU ripete che la garanzia posta nell'art. 7, il quale è elemento essenziale della regola di diritto, tiene un rango nel sistema di protezione della Convenzione. Va interpretato ed applicato a partire dal suo oggetto e scopo, così da provvedere effettivamente a salvaguardare contro qualsiasi arbitraria esecuzione, condanna e pena. Si esprime, in termini generali, il principio per cui solo la legge può determinare il reato e prescrivere la pena (*nulla poena sine lege*). Vieta invece, in particolare, di estendere lo scopo delle infrazioni esistenti agli atti che precedentemente non erano delitti. Ciò si riporta anche sotto il principio che la legge penale non può applicarsi estensivamente ad un'accusa di danno, per esempio, secondo analogia (11).

La confisca dei fondi delle società immobiliari in un unico contesto con le strutture portanti dei tre complessi multifunzionali, costruiti non legalmente, integra una sorta di espropriazione senza procedimento ablatorio. Il bene sarebbe confiscabile quando il giudice si convinca che esso, se conservato dal reo, potrebbe mantenere in lui "viva l'idea e l'attrattiva del reato" (Rel min. Prog. cod. pen., lavori preparatori, V, 1, 245).

./.

(10) TAR Campania - Napoli 18 gennaio 2011 n. 262, in *Giur. merito*, 2011, 2257.

(11) Corte EDU, 25 giugno 2009, *Liivik v. Estonia*, ricorso 12157/05, § 92.

Il comma 2 dell'art. 44 (L) del d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380 (*ante* l'art. 19 della legge 28 febbraio 1985 n. 47) sancisce che la sentenza definitiva del giudice penale, accertante che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni stessi e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del Comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari.

Ora la impossibilità di sanzionare con la confisca la condotta delle ricorrenti scaturirebbe dalla inevitabile situazione di ignoranza delle norme in cui queste si sarebbero trovate, segnatamente l'art. 51 *sub* lett. f) della legge Regione Puglia 31 maggio 1980 n. 56 (12).

Per una voce dottrinale, la legge della Regione Puglia inibisce, fino alla entrata in vigore dei piani territoriali, qualsiasi opera di edificazione entro la fascia di 300 metri dal confine del demanio marittimo, consente, però, la edificazione in deroga per gli strumenti urbanistici vigenti od adottati alla data di entrata in vigore della stessa legge solo nelle zone A) B) C) dei centri abitati e negli insediamenti turistici (13).

Secondo il Governo italiano i vincoli ad edificare posti dalla legge sarebbero stati accessibili alle ricorrenti, che non sono comuni cittadini, ma professionisti del settore della edilizia, ragionevole, quindi, aspettarsi una loro diligenza speciale (14). Anche in dottrina si è osservato essere difficile non riconoscere la responsabilità del Comune, che ha stipulato le convenzioni sulla base dei piani di lottizzazione illegittimi. E', altresì, arduo ritenere come le società che hanno presentato i piani di lottizzazione, imprenditori esperti della legislazione urbanistica, non fossero a conoscenza del rischio della confisca (15).

Esse vennero, comunque, assolte per l'errore scusabile nella interpretazione delle norme di riferimento. La legge regionale nebulosa, il rilascio dei permessi di costruire, le assicurazioni ricevute dalle autorità locali circa la regolarità dei progetti, la indifferenza del-

./.

(12) ... 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 ...* Come dire "vietato costruire fuori agglomerato urbano".

(13) L. Barbiera, *Norme paesaggistiche e norme urbanistiche: una difficile convivenza*, in *Giur. it.*, 2001, 1921.

(14) Corte EDU, *Sud Fondi - S.r.l. et alii v. Italia*, 20 gennaio 2009, § 96, *cit.*

(15) A. Moscarini, *Il caso Punta Perotti tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte italiana penale di cassazione*, in *Giur. cost.*, 2009, 1282.



l'autorità di tutela del paesaggio depongono in favore dell'applicazione del principio che nessuno può essere condannato per l'azione commessa, ove si ignori che costituisca reato secondo il diritto interno od internazionale.

Rilevato in dottrina che la base legale della infrazione del caso in commento non rispondeva ai criteri di chiarezza, accessibilità e prevedibilità. La Corte EDU ha ravvisato, così, nella confisca dei fondi e degli edifici una sanzione arbitraria. E sono stati violati l'art. 7 Conv. in un unico contesto con l'art. 1 I Protocollo, sul diritto al rispetto dei beni privati, inosservato il principio di legalità ad ogni forma di ingerenza dell'autorità sul godimento di essi. E' stata, inoltre, individuata la rottura del giusto equilibrio da mantenersi tra l'interesse generale della comunità e la salvaguardia dei diritti fondamentali del singolo. Ancora, l'interesse protetto - esigenza di adeguare la situazione dei terreni interessati alle previsioni urbanistiche - non può giustificare una misura patrimoniale avente per oggetto anche i terreni non costruiti, senza previsione di indennizzo (16).

Questione giuridica di rilievo ha rappresentato la Corte di Appello di Bari nell'adire la Corte Costituzionale sulla legittimità della confisca inflitta ai beni di Punta Perotti in via automatica, sebbene non constatata responsabilità penale alcuna. Ma la Consulta ha dichiarato inammissibile la questione, osservando, nella parte finale del proprio ragionamento, che, alla presenza di apparente contrasto tra la legge nazionale e la Convenzione, il dubbio di costituzionalità può avanzarsi unicamente qualora il problema non fosse risolvibile in via interpretativa. E pertiene al giudice nazionale di interpretare il proprio diritto in modo conforme alla disposizione internazionale nella misura in cui la legge lo permette.

Nel nostro sistema i giudici supremi hanno affrontato il problema del principio "*ignorantia legis non excusat*", molto avvicinandosi al disposto dell'art. 7 Conv. La Corte Costituzionale ha proclamato come l'art. 5 c. p. esclude che siano chiamati a rispondere penalmente i soggetti in stato di inevitabile (scusabile) ignoranza della legge. La norma statuirebbe una presunzione *iuris tantum* e non *iuris et de iure* di irrilevanza della non consapevolezza della legge penale. Quando l'agente ignorasse incolpevolmente la norma in parola, la illiceità del fatto non dimostra opposizione ai valori tutelati dall'ordinamento. Far scaturire l'obbligo di non commettere il fatto penalmente sanzionato senza la consapevolezza dell'agente, sottoponendolo alla pena, equivarrebbe a scardinare fondamentali garanzie. Vi può essere mancanza di riconoscibilità della norma per oscurità

./.

(16) A. Balsamo, *I nuovi scenari dischiusi dalla sentenza della Corte di Strasburgo sul caso "Punta Perotti"*, in *Cass. pen.*, 2009, f. 7-8, 3180.

del testo di legge oppure per un caotico atteggiamento interpretativo degli organi giudiziari (17).

Si è pronunciata, inoltre, la Corte di Cassazione, spiegando che, per affermare la scusabilità della ignoranza della legge penale, occorre un comportamento positivo degli organi amministrativi o un complessivo, pacifico indirizzo giurisprudenziale, da cui l'agente abbia tratto il convincimento della correttezza della interpretazione normativa e conseguentemente della liceità del comportamento tenuto (18).

### **3.2 - Tutela della proprietà (art. 1 I Prot.)**

Posto che i giudici nazionali non riscontrarono colpa, né volontà di commettere fatti delittuosi a carico delle società costruttrici, la confisca dei beni edificati a Bari era arbitraria. Le parti furono tratte in errore - non evitabile, né scusabile - dalla incomprendibilità delle norme regionali oscure, mal formulate, per giunta in contrasto con quelle nazionali. Vi fu l'ingerenza nel diritto ai beni delle ricorrenti e la violazione della loro proprietà, tutelata dall'art. 1 I Protocollo (aggiunto alla Convenzione).

Come affermato in giurisprudenza, il principio di legalità richiede non solo l'esistenza della legge, ma anche la cosiddetta sua qualità. Ciò implica che le norme debbano essere sufficientemente accessibili, precise e prevedibili (19).

Ancora la Corte proclama che l'articolo qui in esame contiene tre norme distinte: una inserita nella prima frase del primo paragrafo, ha tenore generale e sancisce il principio del rispetto della proprietà; altra, enunciata nella seconda frase del medesimo paragrafo, prevede la privazione della proprietà e la sottopone a talune condizioni; la terza, espressa nel secondo paragrafo, riconosce agli Stati contraenti il potere, tra l'altro, di disciplinare l'uso dei beni conformemente all'interesse generale. Non si tratta di disposizioni prive di rapporti fra di loro. La seconda e la terza si riferiscono ad esempi particolari di limitazione del diritto di proprietà, pertanto devono essere interpretate alla luce del principio sancito dalla prima norma (20).

Il fondamento dell'art. 1 I Protocollo volge a tutelare il privato da ingerenze arbitrarie nel suo diritto di proprietà. Viene adottato il concetto di *bene* avente portata più generale rispetto agli ordinamenti degli Stati, superando la nozione di proprietà, di diritto reale, rife-

./.

(17) Corte Cost. 23 marzo 1988 n. 364, in *Giur. it.*, 1988, I, 1076.

(18) Cass. - Sez. un. penali 10 giugno 1994 n. 8154, in *Il fisco*, 1994, f. 40 (novembre), 9670.

(19) Corte EDU, 30 maggio 2000, *Belvedere Alberghiera v. Italia*, ricorso 31524/96, §§ 57, 58.

(20) Corte EDU (G C), 22 giugno 2004, *Broniowski v. Polonia*, ricorso 31443/96, § 134.

rendosi alla esistenza di un diritto od interesse annoverante un valore patrimoniale.

Rilevato in dottrina che la privazione della proprietà di cui alla seconda frase del primo alinea (“*Nul ne peut être privé de sa propriété ...*”) dell’articolo stesso ha riguardo sia a misure individuali di espropriazione sia a provvedimenti generali di nazionalizzazione. Rietrano nella privazione di proprietà i provvedimenti formali di espropriazione come, pure, la espropriazione *de facto*. In questa, come utilizzata dalla giurisprudenza di Strasburgo, rientrerebbe “l’espropriazione strisciante”, che, senza determinare formalmente il passaggio della proprietà, interferisce con i beni in misura tale da potersi considerare quale espropriazione (21).

### **3.3 - Equa soddisfazione (art. 41 Conv.)**

La violazione degli artt. 7 Conv. e 1 I Prot. comporta l’obbligo a carico degli Stati di “fermare” quanto di anti-giuridico realizzato e di garantire le parti lese in misura valevole a ristabilire la situazione precedente la condotta illecita. Si tratta di un sillogismo “venuto da lontano”, che nel 1928 espresse magistralmente la Corte permanente di giustizia internazionale nella causa Chorzów, ove si richiedeva il risarcimento danni (22). Venne proclamato che la riparazione deve cancellare le conseguenze dell’atto illecito con la restituzione in natura e, qualora impossibile, va pagata la somma corrispondente al valore della restituzione. Se, poi, necessario va concesso un risarcimento danni da perdite subite e non coperte dalla restituzione o dal pagamento sostitutivo. Questi i principi cui deve ispi-

./.

(21) M.L. Padelletti, *Commento art. 1 Prot. 1 Convenzione tutela diritti dell’uomo* a cura di Bartole *et alii*, Padova, 2001, 808.

(22) Corte PGI, 13 settembre 1928, Fabbrica di Chorzów-Germania v. Polonia, in CPGI, serie A, n. 17, 1928, p. 47.

*“Il principio essenziale ... della pratica internazionale segnatamente della giurisprudenza ... è che la riparazione deve, nei limiti del possibile, cancellare tutte le conseguenze dell’atto illecito e ripristinare lo stato che verosimilmente sarebbe esistito se il detto atto non fosse stato commesso. Restituzione in natura o, se questa non fosse possibile, pagamento di una somma corrispondente al valore che avrebbe la restituzione in natura; se necessario, concessione di un risarcimento danni per le perdite subite ed eventualmente non coperte dalla restituzione in natura o dal pagamento sostitutivo di questa; sono questi i principi a cui deve ispirarsi la determinazione dell’importo dell’indennità dovuto a causa di un fatto contrario al diritto internazionale”.*

La Corte perm. giust. int. svolse il proprio magistero 25 anni (1921 - 1946) a L’Aia, *Palais de la Paix*. Fu sostituita dalla Corte internazionale di giustizia, fondata nel 1945, alla stessa città, ove attualmente risiede, in un unico contesto, con la Corte penale internazionale.

rarsi la determinazione dell'importo dovuto per fatto contrario al diritto internazionale.

Nota la Corte di Strasburgo che, dopo la emanazione della sentenza in via principale, le autorità nazionali hanno revocato la confisca dei terreni e ordinato la loro restituzione alle parti ricorrenti. Con ciò si è riparato solo in parte al danno subito e le società immobiliari possono aspirare ad una equa soddisfazione, posto che, per vari aspetti, la loro situazione rimane invariata. I fabbricati confiscati sono stati demoliti, le ricorrenti sono impossibilitate ad ottenerne il risarcimento, vi osta l'art. 4, comma 4 *ter*, della legge 3 agosto 2009 n. 102.

E afferma lo stesso giudice che anche i costi per la edificazione rientrano nella *restitutio ad integrum*, essi dovranno considerarsi e indicizzarsi. Va tenuto in conto il danno da indisponibilità dei fondi sin dal tempo della confisca e la stima si deve calcolare dall'inizio della controversia, considerando la loro edificabilità (§§ 56, 57).

L'equa soddisfazione, prevista dalla Conv. EDU, permette alla Corte, sull'accertamento della violazione di un diritto tutelato, di poter condannare lo Stato responsabile di soddisfare la parte lesa, senza che assuma rilievo la natura e qualità dell'organo interno materialmente responsabile. Grava sugli Stati membri responsabili l'obbligo di eliminare gli effetti delle violazioni accertate dalla Corte.

Spiegato in dottrina come allorché la Corte EDU giudichi avvenuta una violazione della Convenzione, ciò constata con sentenza, cui gli Stati parti si sono impegnati a conformarsi. Può, altresì, venire accordata una equa soddisfazione alla parte lesa, estrinsecante una sentenza di condanna dello Stato a risarcire la persona vittima della violazione (23).

La nozione di equa soddisfazione non coincide necessariamente con quella di danno. Infatti l'endiadi "equa soddisfazione" induce a ritenere che tale forma di condanna dello Stato inadempiente non sia rigidamente commisurata alla entità del danno subito. La Corte si avvale in proposito del potere discrezionale, al punto da poter condannare gli Stati non adempienti al pagamento di alte somme. La discrezionalità scaturisce dalla lettera della norma, l'utilizzo della locuzione "se del caso" (24).

Riguardo alla paventata evenienza di conseguire un doppio risarcimento per disposizione della Corte e del giudice nazionale, la giurisprudenza oblitera ogni dubbio.

E' stata espressa la convinzione di improbabilità che il richiedente inoltri anche domanda di risarcimento alle corti nazionali e spunti altri emolumenti. Supponendo che questo accadesse, la Corte ritiene difficile la realizzazione del doppio risarcimento. Le corti nazio-

./.

(23) Villani, in *op. cit.*, 27.

(24) F. Ferraro, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2008, 12 s.

nali, valutando la materia, potrebbero certamente portare in beneficio qualche somma concessa dalla Corte superiore (25).

Vi è stato un altro arresto, di poco successivo, sullo stesso problema.

Intanto, anche ad ipotizzare che la possibilità di richiedere un risarcimento ai giudici nazionali esista, la Corte ritiene improbabile per i richiedenti di conseguire un doppio indennizzo, poiché i giudici nazionali, nell'apprezzamento dei fatti del processo terranno inevitabilmente in conto l'importo che la Corte avesse loro destinato. Per la durata e la gravità della ingerenza litigiosa, poi, la Corte considera irragionevole attendersi dai ricorrenti l'introduzione dell'ulteriore procedimento nazionale di cui dovrebbero sostenere i costi (26).

Dice la sentenza in commento che, stante l'arbitrarietà della confisca, sarebbe irragionevole pretendere che le ricorrenti aspettino l'esito dei procedimenti nazionali e ne sostengano le spese. Così, l'equa soddisfazione, a norma dell'art. 41 Conv., va disposta.

Nella natura delle cose vi sono violazioni producenti effetti irreversibili, circostanza che non permetterebbe la *restitutio in integrum*. Viene allora disposto il risarcimento monetario. La Corte, in altre pronunzie, ha ammesso per l'equa soddisfazione le pretese con riferimento al *danno emergente* - valore dei beni perduti, spese sostenute (27); al *lucro cessante* - derivato dal mancato guadagno in conseguenza della condotta non giuridica (28). E le espropriazioni irregolari, non adeguatamente indennizzate, sono state ritenute danno emergente, come, pure, le illecite interferenze nel diritto di proprietà, lucro cessante.

Per il danno materiale subito dalle tre società, la Corte, in base alla stima degli elementi caratterizzanti la fattispecie, ha deciso di concedere a titolo di riparazione le somme di € 37.000.000; € 9.500.000; € 2.500.000 - più eventuali imposte. Il versamento di questi importi deve accompagnarsi alla rinuncia da parte delle autorità italiane alle loro pretese verso le ricorrenti, ivi compreso il rimborso delle spese di demolizione degli edifici. Viene

./.

(25) Corte EDU, 10 giugno 2003, Serghides e Christoforan v. Cipro, ricorso 44730/98, § 29.

(26) Corte EDU, 15 luglio 2004, Scordino v. Italia, ricorso 36815/97, § 62.

(27) Corte EDU, 22 dicembre 2009, Guiso-Gallisay v. Italia, ricorso 58858/00, §§ 102-107 (espropriazioni irregolari); Akdivar *et alii* v. Turchia, 1 aprile 1998, ricorso 21893/93, § 47 (distruzione di immobili dei ricorrenti da violazioni accertate).

(28) Corte EDU, 24 aprile 1998, Selçuk e Asker v. Turchia, ricorso 23195/94, §§ 111-112 (mancati introiti connessi al godimento di beni personali).

rimarcata la conclusione della sentenza in via principale, secondo cui le autorità italiane non hanno rispettato il requisito di legalità con il disporre la confisca, debbono, quindi, pagarne le conseguenze. La rinuncia alle pretese verso le ricorrenti in un unico contesto con la corresponsione delle somme concesse porrebbe fine alla violazione degli artt. 7 Conv. e 1 I Prot.

#### **4. La giurisprudenza**

In materia di reati edilizi-urbanistici vi è stata una pronunzia della Cassazione circa l'ignoranza della legge penale, che, se incolpevole a cagione della sua inevitabilità, scusa l'autore dell'illecito. Per il comune cittadino, tale condizione sussiste ogni qualvolta egli assolva con ordinaria diligenza il "dovere di informazione" mediante l'espletamento di qualsiasi utile accertamento volto a conoscere la legislazione in materia. Tale obbligo è particolarmente rigoroso nello svolgimento della indagine giuridica per coloro che svolgono professionalmente un'arte del settore al vaglio. La scusabilità della ignoranza, esige che, dal comportamento positivo degli organi amministrativi o dal pacifico indirizzo giurisprudenziale, l'agente abbia tratto il convincimento della correttezza della interpretazione e della liceità del comportamento (29).

Per scelta del legislatore statale, i vincoli di carattere generale non si applicano nelle zone urbanizzate, quindi già compromesse ed in quelle oggetto di una pianificazione, che ha ritenuto maturo il tempo della esecuzione di interventi sul territorio. La Cassazione ha negato l'applicabilità della legge della Regione Puglia 3 maggio 1980 n. 56 posto che la legge statale (1985) introduce un vincolo previsto da quella regionale (1980), disciplinando lo sgravio dallo stesso riguardo alle zone A e B. In tale contesto il principio regolatore della successione delle leggi regionali e statali (l. cost. n. 62 del 1953, artt. 9 e 10) prevede una abrogazione implicita della norma regionale inconciliabile con quella nazionale (30).

Le pronunzie della Corte EDU apportano un *quid pluris* nella soluzione delle peculiari controversie al suo esame, poiché le fattispecie vengono sussunte alla Convenzione e Protocolli aggiunti per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La Convenzione fu elaborata cogliendo istanze composite, scaturite dai migliori assetti nazionali mediante una virtuale comparazione. Tali responsi, con quelli della Corte di Giustizia di Lussemburgo e la Corte internazionale di giustizia de L'Aia, contribuiscono a

./.

(29) Cass. - Sez. un. penali 18 luglio 1994 n. 8154, in *Foro it.*, 1995, II, 154.

(30) Cass. pen. 17 dicembre 1997 n. 3882, in Rep. *Giur. it.*, 1999, v. *Bellezze naturali* n. 236.

tracciare l'essenza del diritto vivente.

- Corte EDU, 22 marzo 2001, *Streletz, Kessler, Krenz v. Germania*, ricorso 44801/98, § 50.

Questa pronuncia ricorda i principi fondamentali delineati dalla giurisprudenza in relazione all'art. 7 Conv. L'articolo stesso elemento supremo del diritto, si pone in area fondamentale di tutela della Convenzione in quanto l'art. 15 ne vieta ogni deroga, persino in tempo di guerra o di altri pubblici pericoli. *Nulla poena sine lege* è norma da interpretare ed applicare in modo da assicurare protezione contro le azioni, condanne, sanzioni arbitrarie. E' proibita l'applicazione retroattiva del diritto penale a svantaggio dell'accusato, né si può applicare in modo estensivo, segnatamente per analogia. E l'infrazione va definita chiaramente dalla legge. L'imputato deve conoscere, dalla formulazione della norma pertinente o con l'aiuto della interpretazione giurisdizionale, quali azioni od omissioni comportano la sua penale responsabilità. La Corte indica come la nozione di "diritto" ex art. 7 in parola corrisponde a quella di legge, comprensiva delle norme scritte e non scritte. Chiara che possa essere la formulazione, anche in diritto penale si ha un elemento di interpretazione giudiziaria. Occorre spiegare i punti equivoci e adattarsi alle variazioni, del resto la tradizione giuridica degli Stati parti della Conv. concordano che la giurisprudenza, fonte del diritto, contribuisce necessariamente alla evoluzione di esso.

- Corte EDU, 24 aprile 1990, *Kruslin v. Francia*, serie A, n. 176, § 29.

La Corte intende il termine "legge" nell'accezione materiale e non formale, comprendendovi testi di rango legislativo, ma anche il "diritto non scritto". La giurisprudenza tiene un ruolo considerevole, sicché intere branche del diritto positivo sono il risultato, in larga misura, delle decisioni delle corti e dei tribunali.

- Corte EDU, 29 marzo 2006, *Achour v. Francia*, ricorso 67335/01, § 41.

L'art. 7 della Conv. consacra il principio di legalità circa i delitti e le pene, proibisce l'applicazione retroattiva del diritto penale, vieta l'applicazione delle sanzioni a fatti che prima non costituivano infrazione. Non può applicarsi la legge penale per estensione a svantaggio dell'accusato e, ad esempio, per analogia. La legge deve definire chiaramente le infrazioni e le pene, che le reprimono.

- Corte EDU, 25 maggio 1993, *Kokkinakis v. Grecia*, serie A n. 260 A, §§ 40, 41.

Circa i testi di legge, molti di essi volgono ad evitare una eccessiva rigidità, sicché utilizzano formule più o meno vaghe. All'uopo ricorda la Corte che spetta alle autorità nazionali, alle corti ed ai tribunali di interpretare ed applicare il diritto interno.

- Corte EDU, 25 agosto 1993, *Chorherr v. Austria*, serie A n. 266 B, § 25.

La Corte ricorda che il grado di precisione richiesto dalla legislazione interna - la quale non

sarebbe del resto preparata ad ogni eventualità - dipende in larga misura dal testo, considerato dall'ambito che ricopre, come dal novero e dalla qualità dei suoi destinatari. D'altra parte, incombe in primo luogo alle autorità nazionali di interpretare ed applicare il diritto interno.

- Corte EDU, 30 maggio 2000, Carbonara e Ventura v. Italia, ricorso 24638/94, § 62.

L'ingerenza sulla proprietà privata, per essere compatibile con l'art. 1 I Prot., deve avvenire a causa di pubblica utilità e nelle condizioni dettate dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Deve procurarsi giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse in genere e le norme imperative di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo.

- Corte EDU, 26 ottobre 2004, Terazzi - S.r.l. v. Italia, ricorso 27265/95, §§ 36, 37.

Agli occhi della Corte non v'è motivo di accordare una somma calcolata secondo equità, che possa, quanto meno in parte, compensare la indisponibilità del terreno conseguente alle iniziative controverse, senza dimenticare l'uso del fondo da molto prima della data effettiva, ..., del riconoscimento del diritto di ricorso individuale per l'Italia.

La Corte ritiene che il punto di partenza debba essere il valore probabile del terreno all'inizio della vicenda litigiosa, determinata a far tempo dalla perizia presentata dalla parte attrice ed esclude le pretese nella misura che siano fondate sul valore attuale od attualizzato del terreno.

- Corte EDU, 13 gennaio 2005, Capeau v. Belgio, ricorso 42914/98, § 32.

Per ottenere l'equa riparazione occorre la domanda espressa, così essa non spetta se il legale del ricorrente non avesse presentato, dopo la decisione sulla ricevibilità, domanda di equa soddisfazione nel termine concesso, sebbene la lettera destinatagli, l'8 ..., richiamasse la sua attenzione sull'art. 60 del regolamento, che, a norma dell'art. 41 Conv., deve menzionarsi nelle osservazioni scritte sul merito. Posta la mancanza di risposta fissata nella lettera che accompagna la decisione sulla ricevibilità (della domanda), la Corte ritiene che non vi sia luogo di concedere alcuna somma ex art. 41 (equa soddisfazione).

- Corte EDU (GC), 23 gennaio 2001, Brumarescu v. Romania, ricorso 28342/95, § 20.

Se la natura della violazione permettesse la *restituito in integrum*, incomberebbe allo Stato convenuto di realizzarla. Se, diversamente, non fosse possibile cancellare (integralmente o parzialmente) la trasgressione, la Corte attribuirà alla parte lesa una equa soddisfazione (art. 41 Conv.).

- Corte EDU, 4 dicembre 2007, Pasculli v. Italia, ricorso 36818/97, § 30.

La sentenza, che accerti una violazione, implica per lo Stato convenuto l'obbligo di mettere fine alla violazione e di cancellarne le conseguenze in modo da ristabilire, per quanto possibile, la situazione precedente alla violazione stessa.



- Corte EDU, 4 ottobre 2011, *Zafranias v. Grecia*, ricorso 4056/08, §§ 50.

Lo Stato deve pagare il risarcimento ed adottare le misure nel proprio ordinamento per porre fine alle violazioni contestate. *Idem* Corte EDU, 25 settembre 2007, *De Clerck v. Belgio*, ricorso 34316/02, § 97.

- Corte EDU, 28 novembre 2006, *Apostol v. Georgia*, ricorso 42765/02, § 71.

Va osservato che vi è, per lo Stato convenuto, l'obbligo non solo di corrispondere agli interessati le somme attribuite in giusta soddisfazione, ma pure di scegliere le misure generali/individuali da adottare nel proprio diritto positivo per porre fine alla violazione.

Lo Stato è tenuto ad obliterare, nella misura del possibile, gli esiti della violazione sì da ristabilire la precedente situazione. Ciò in quanto, come dall'art. 1 Conv., gli Stati contraenti, ratificando la Conv., si impegnarono di fare sì che il loro diritto interno fosse compatibile con la Conv. stessa. E compete allo Stato convenuto di eliminare nel proprio diritto interno qualsiasi ostacolo alla riparazione adeguata della situazione del ricorrente.

- Corte EDU, 30 ottobre 2003, *Belvedere Alberghiera - S.r.l. v. Italia*, ricorso 31524/96, §§ 34, 36.

La fattispecie concerne un terreno appreso, che il Governo rifiuta di restituire. In tale situazione l'indennizzo da fissare per l'illecito impossessamento riflette l'idea di una cancellazione totale della ingerenza. E, poiché l'illegalità intrinseca dell'impossessamento è stata l'origine della violazione constatata, l'indennizzo deve necessariamente riflettere il valore pieno ed integrale dei beni.

Così lo Stato dovrà corrispondere il valore attuale del fondo, inoltre una somma per il mancato godimento del bene, dal tempo in cui le autorità ne presero possesso, e per il deprezzamento dell'immobile. Sul difetto di controdeduzioni del Governo riguardo alla perizia, è d'uopo concedere, inoltre, una somma per il mancato guadagno nell'attività alberghiera.

- Corte EDU, 22 luglio 2004, *Elia v. Italia*, ricorso 37710/97, § 25.

Sulla violazione dell'art. 1 I Prot., non potendo procedere alla liquidazione del danno mediante l'equa soddisfazione, perché il ricorrente aveva subito un pregiudizio risarcibile in conseguenza di fatti leciti - la Corte, in considerazione del pregiudizio risultante dalla indisponibilità del terreno controverso, ha ritenuto di potersi compensare con il versamento della somma corrispondente all'interesse legale durante il periodo considerato in base al controvalore del terreno.

## 5. La dottrina

Con riferimento al principio “*nulla poena sine lege*”, applicato la prima volta per una fattispecie occorsa in Italia, si veda:

BALSAMO, PARASPORO, *I nuovi scenari dischiusi dalla sentenza (in via principale) della Corte di Strasburgo sul caso “Punta Perotti”*, in *Cass. pen.* 2009, 3181. BELFIORE, *Brevi note sul problema dell’ “ignorantia legis”*, in *Foro it.*, 1995, II, 158. MAZZACUVA, *L’interpretazione evolutiva del nullum crimen nella recente giurisprudenza di Strasburgo*, in *La Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento penale italiano* a cura di MANES, ZAGREBELSKY, Giuffrè, 2011, 411. MAZZACUVA, *Un “hard case” davanti alla Corte europea: argomenti e principi nella sentenza (in via principale) su Punta Perotti*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, 1540.

Circa la lottizzazione abusiva, si rinvia a:

BALSAMO, *I nuovi scenari dischiusi dalla sentenza della Corte di Strasburgo sul caso “Punta Perotti”*, in *Cass. pen.*, 2009, 3180. LECCESE, *Sulla natura giuridica della confisca disposta in caso di lottizzazione abusiva*, in *Dir. formaz.*, 2004, 220. PADELLETTI, *Commento art. 1 Prot. 1 Convenzione tutela diritti dell’uomo* a cura di Bartole et alii, Cedam, 2001, 808. VINCIGUERRA, *Appunti su lottizzazione abusiva e confisca*, in *Giur. it.*, 2005, 1912.

Sugli abusi e reati edilizi, si segnala:

D’ANGELO, *Abusi e reati edilizi*, Maggioli, 2011. D’ANGELO, *Edilizia e urbanistica. Le regole per costruire*, Maggioli, 2011. FUZIO, *Commento art. 142 D. lgs. 22 gennaio 2004 n. 42*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio* a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, 2012, 1075. STELLA RIGHTER, *Brevi note sul sistema sanzionatorio dell’abusivismo edilizio*, in *Riv. not.*, 1997, I, 1027.

Per quanto concerne la confisca, segnatamente urbanistica, si confronti:

BALSAMO, *Il rapporto tra forme “moderne” di confisca e presunzione di innocenza: le nuove indicazioni della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Cass. pen.*, 2007, 3931. de STEFANO, *La confisca delle lottizzazioni abusive in Italia all’esame della CEDU*, in *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa*, 2009, on line. FORNARI, *Confisca (dir. pen.)*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da CASSESE, II, 2006, 1250. TUCCI, *Ascesa e caduta della confisca “urbanistica”*, in *Occupazione usurpativa e confisca tra Roma e Strasburgo*, Atti del Convegno nazionale a cura di TUCCI, Cacucci, 2009.

Sulla salvaguardia della proprietà, si indica:

COLACINO, *La protezione del diritto di proprietà nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Nuova cultura, 2007. FERRARO, *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, 2008, 12. PADELLETTI, *La tutela del-*

*proprietà nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, 2003.

Altre trattazioni di rilievo:

BARBIERA, *Norme paesaggistiche e norme urbanistiche: una difficile convivenza*, in *Giur. it.*, 2001, 1921. BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKI, *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, 2012. CATALDI, *Convenzione europea dei diritti umani e ordinamento italiano. Una storia infinita ?*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2008, 321. de SALVIA, ZAGREBELSKI, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, vol. I - III, Giuffrè, 2007. DI PERNA, *Il caso di "Punta Perotti" di fronte alla Corte europea dei diritti umani*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2009, 436. FIALE, *Diritto urbanistico*, Simone, 2011. MARRONE, *Esecuzione ed efficacia delle sentenze della Corte europea dei diritti umani in Italia*, in *Dir. umani e dir. internaz.*, 2012, 183. MOSCARINI, *Il caso di Punta Perotti tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte italiana penale di cassazione*, in *Giur. cost.*, 2009, 1282. VILLANI, *Studi su la protezione internazionale dei diritti umani*, Luiss University Press, 2005.

## **6. Conclusione**

A chiusura di queste pagine vorrei esporre qualche osservazione critica, segnatamente riguardo all'audace andamento dei fatti. Consapevole che il mondo degli affari, polarizzato dagli interessi, talvolta perviene alle più impensate iniziative, nella fattispecie si è oltrepassata la misura.

Lascia perplessi la circostanza che, all'inizio della complessa vicenda, nessun dirigente comunale od amministratore delle compagini abbia saputo o voluto rimarcare le conseguenze che avrebbe apportato la violazione della legge Galasso.

E *l'incipit* muove con lo scambio delle autorizzazioni amministrative contro alcuni fondi delle società costruttrici (§ 34), a seguire, una progressione di circostanze diaboliche man mano tingeranno il quadro.

La competente Soprintendenza per i beni culturali ed ambientali, pressoché assente, solo quando parte del complesso edilizio fu concluso, lamentò presso il Comune la edificazione irregolare (§§ 18, 19 sentenza in via principale). Pure, la costruzione di immobili *infra* metri 300 dalla battigia era visibile sin dall'inizio, senza particolari conoscenze specialistiche, sicché la irregolarità si poteva reprimere sul nascere.

La Procura della Repubblica di Bari, da una notizia di stampa, dispose il sequestro conservativo delle costruzioni e l'iscrizione di alcuni soggetti implicati nel caso al registro degli indagati. Seguì la confisca di tutti i terreni, disposta dal Tribunale, che in una unica sentenza, mandò assolti gli imputati, considerando la difficoltà di coordinamento della nor-

mativa. In seguito la Corte di Appello, intervenuta su ricorso del Procuratore della Repubblica, confermò l'assoluzione degli imputati e revocò il provvedimento di confisca.

Altri passaggi hanno caratterizzato la vicenda, il cui epilogo porta la condanna dello Stato all'esborso di ingenti somme di denaro per danno materiale. Dice la Corte EDU che le autorità italiane non hanno rispettato il principio di legalità, disponendo la confisca, debbono pagarne le conseguenze.

Ora, come osservato in dottrina, è prevedibile che, se non intervenisse una riforma della sentenza davanti alla Grande Camera e se non si addivenisse ad un regolamento amichevole con il Governo italiano, questa condanna rappresenterà un *record* quanto all'esborso a carico dello Stato italiano. Con buona probabilità si avrà un caso di applicazione del comma 1217 della legge finanziaria per l'anno 2007 (31), che prevede il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di tutti i soggetti ed enti pubblici, che si siano resi responsabili di violazione delle disposizioni della Conv., sanzionate dalla Corte EDU. L'evenienza sarà in parte riequilibratrice poiché il Comune di Bari, obbligato per la rivalsa nei confronti dello Stato per avere illegittimamente rilasciato le autorizzazioni e le concessioni, detiene ancora come parco pubblico i terreni già confiscati (32).

La circostanza della continuità del parco pubblico sulle aree di che trattasi e la cessione gratuita delle altre aree, fatta al Comune all'inizio di tutte le tormentate vicende, potrebbe anche portare a buon fine la rivalsa, se le casse degli enti locali non fossero tutte in *deficit*.

Vittorio Santarsiere

(31) Legge 27 dicembre 2006 n. 296, in Suppl. ord. n. 244 alla G.U. 27 dicembre 2006 n.299.

(32) M. de Stefano, *La confisca delle lottizzazioni abusive in Italia all'esame della CEDU*, in *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa*, 2009, on line.