

## LA VICENDA DI PUNTA PEROTTI.

*E le strofe del mar, santi lavori,  
scritte in ginocchio, sul lido incantato,  
sotto lo sguardo pio della natura.*  
(Armando Perotti)

**Punta Perotti** è un parco urbano ed ex complesso immobiliare che fu edificato sul lungomare di Bari nel 1995. Prende il nome di Armando Perotti, scrittore, poeta e giornalista italiano<sup>1</sup>, a cui è dedicata la strada.

Il complesso immobiliare fu realizzato da alcuni gruppi imprenditoriali, che ricevettero l'autorizzazione dal Comune di Bari in quanto i terreni erano considerati edificabili ai sensi del P.R.G. e delle leggi regionali, i quali però contrastavano apertamente con la l. 431/1985, cd. legge Galasso, che vietava di costruire in zone di interesse naturale.

La cronistoria degli eventi è sintetizzabile come segue:

- marzo 1997: il G.I.P. presso il Tribunale di Bari ordina il sequestro preventivo di suoli e palazzi relativi alla lottizzazione Punta Perotti;
- novembre 1997: su ricorso delle imprese, la Corte di Cassazione annulla il sequestro perché l'area in cui si trovava il complesso, secondo il P.R.G., non era vincolata;
- febbraio 1999: il Tribunale di Bari, in primo grado, assolve i costruttori in quanto in possesso di regolare titolo edilizio, basato su leggi urbanistiche regionali, ma contestualmente si ordina la confisca del complesso ed il suo trasferimento al patrimonio del Comune, perché realizzato in contrasto con la normativa nazionale;
- giugno 2000: la Corte di Appello di Bari, in secondo grado, conferma l'assoluzione degli imputati e annulla la confisca disposta dal giudice di prime cure, ordinando la restituzione di edifici e terreni al costruttore;
- gennaio 2001: la Corte di cassazione<sup>2</sup> conferma l'assoluzione degli imputati per ignoranza inevitabile della legge penale ex art. 5 c.p., in quanto costituiva "*errore scusabile*" l'aver creduto che il progetto fosse legittimo, alla luce della normativa comunale e regionale che violava la legge statale<sup>3</sup>. Tuttavia, la Suprema Corte annulla *in parte qua* la sentenza di seconde cure e dispone il ripristino della confisca (ai sensi *ratione temporis* dell'art. 19 l. 47/1985), in quanto "*trattasi – secondo la giurisprudenza costante di questa Corte Suprema – di provvedimento obbligatorio per il giudice che accerti la sussistenza di una lottizzazione abusiva, anche indipendentemente da una pronuncia di condanna*";
- settembre 2002: le imprese costruttrici notificano al Comune di Bari, alla Regione Puglia e alla Soprintendenza ai beni ambientali e culturali di Bari una formale richiesta di risarcimento dei danni materiali e d'immagine;
- maggio 2004: i costruttori pignorano l'edificio;

---

<sup>1</sup> Scriveva di lui Luigi De Seclý, elzevirista del Corriere delle Puglie: "*La Terra di Bari ha avuto ed ha molti poligrafi, e alcuni di essi certamente benemeriti, ma un solo artista, Armando Perotti che ha saputo far rivivere storie e leggende e monumenti di Puglia. L'efficacia del Perotti storico rievocatore delle vicende della sua Terra è stata ed è notevole, certo assai superiore a quella avuta da coloro che lo precedettero, anche se le benemeritenze scientifiche di qualcuno di questi ultimi siano certamente maggiori*".

<sup>2</sup> Sent. Cass. pen., Sez. III, 26.03.2001, n. 11716.

<sup>3</sup> La Cassazione riporta che i proprietari erano stati assicurati dal direttore dell'ufficio comunale competente, dopo il conseguimento delle concessioni edilizie; nonché che i vincoli paesaggistici contro i quali contrastava il progetto edilizio non erano indicati nel piano urbanistico e che l'Amministrazione nazionale competente non era intervenuta.

- ottobre 2005: il giudice di appello revoca l'ordinanza del giudice dell'esecuzione dichiarando pignorabile l'area su cui insistono i fabbricati e disponendone la demolizione;
- febbraio 2006: il Comune di Bari annuncia le date per la demolizione;
- aprile 2006: i fabbricati sono abbattuti con esplosivi;
- maggio 2006: inizia l'istruttoria sulle azioni di risarcimento promosse dai costruttori contro il Comune, la Regione e la Soprintendenza;
- gennaio 2009: la Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in poi, Corte di Strasburgo o Corte EDU)<sup>4</sup> afferma che viola l'art. 7 CEDU, relativo al principio *nulla poena sine lege*, il combinato effetto delle pronunce amministrative e giurisdizionali che hanno portato all'abbattimento di "Punta Perotti". La Corte ritiene arbitraria la sanzione dell'abbattimento poiché adottata sulla base di una normativa poco chiara, che non rispettava i requisiti di conoscibilità e prevedibilità. La Corte constata anche la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, relativo alla protezione della proprietà, sotto il profilo della mancata proporzionalità della misura prescelta<sup>5</sup>. Quanto alla confisca disposta, la Corte afferma che *"sarebbe stato ampiamente sufficiente prevedere la demolizione delle opere incompatibili con le disposizioni pertinenti e dichiarare inefficace il progetto di lottizzazione"*;
- novembre 2010: il G.U.P. del Tribunale di Bari revoca la confisca dei suoli su cui sorgevano gli edifici, restituendoli ai costruttori legittimi proprietari;
- maggio 2012: la Corte EDU condanna lo Stato italiano a pagare 49 milioni di euro alle imprese che costruirono Punta Perotti<sup>6</sup>. La Corte parte dal presupposto che l'indennizzo da riconoscere deve costituire una cancellazione totale delle conseguenze della confisca illegittima. La restituzione dei terreni ai ricorrenti ha costituito solo un risarcimento parziale, perché gli edifici preesistenti sono stati nel frattempo demoliti senza che alle imprese sia stato riconosciuto alcun indennizzo rispetto ai costi sostenuti dalle imprese per la loro costruzione. In secondo luogo, la Corte osserva che non tutti i terreni erano stati restituiti: quelli oggetto di due specifici piani di lottizzazione erano stati ceduti alla città di Bari, che non aveva ancora provveduto a riconsegnarli ai ricorrenti. Rispetto a questi terreni, la Corte riconosce un indennizzo per il pregiudizio derivante dalla loro indisponibilità assoluta da parte delle società ricorrenti, calcolato a partire dal momento della confisca. Un analogo indennizzo è, infine, riconosciuto per l'indisponibilità della restante parte di terreni, formalmente restituiti quanto al diritto di proprietà, ma concretamente inutilizzabili in quanto trasformati in parco pubblico<sup>7</sup>;
- giugno 2018: la Corte di Strasburgo condanna nuovamente lo Stato italiano<sup>8</sup>. La Corte, discostandosi dalla precedente giurisprudenza, dichiara la compatibilità con l'art. 7 CEDU della confisca urbanistica disposta a seguito di un accertamento che, pur non avendo le caratteristiche formali della condanna, ne presenti i requisiti sostanziali (verifica circa la sussistenza di tutti i requisiti, oggettivi e soggettivi, del reato di lottizzazione abusiva). Tuttavia, nel caso concreto il medesimo articolo risulta violato per esser stata disposta la confisca urbanistica nei confronti della persona giuridica che non aveva preso parte al procedimento penale. Si è accertata altresì la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU (diritto di proprietà), per il carattere sproporzionato della confisca urbanistica, misura obbligatoria e scarsamente flessibile;

<sup>4</sup> Sent. Corte EDU, Sez. II, 20.01.2009, *Sud Fondi S.r.l. ed altri c. Italia* (ricorso n. 75909/01).

<sup>5</sup> Quest'efficace sintesi si rinvia al link:

[https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/sintesi\\_sentenzas/000/000/003/Causa\\_Sud\\_Fondi\\_s.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/sentenza/sintesi_sentenzas/000/000/003/Causa_Sud_Fondi_s.pdf).

<sup>6</sup> Sent. Corte EDU, Sez. II, 10.05.2012, *Sud Fondi e altri c. Italia* (ricorso n. 75909/01).

<sup>7</sup> Questa preziosa sintesi si rinvia al link:

<https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/d/1501-confisca-degli-ecomostri-di-punta-perotti-la-corte-di-strasburgo-condanna-l-italia-a-versare-alle-i>.

<sup>8</sup> Sent. Corte EDU, Grande Camera, 28.06.2018, *G.I.E.M. e altri c. Italia* (ricorsi nn. 1828/06; 34163/07; 19029/11).

- marzo 2019: La Corte d'appello di Bari approva la richiesta, avanzata dagli imprenditori, in merito alla super-perizia di risarcimento.

Ci si chiede allora se la confisca degli immobili abusivi, disposta dal giudice penale (o anche dall'Amministrazione?) sia in contrasto con la CEDU e/o con la Costituzione.

La Corte costituzionale – nel dichiarare inammissibile una questione di legittimità costituzionale sul punto, in quanto avrebbe dovuto compiere un intervento additivo nel tessuto legislativo – ha comunque lasciato intendere che la normativa attuale è conforme alle norme sovraordinate.

Con la sent. n. 146/2021, la Corte ha dato atto del più recente orientamento della Corte di cassazione penale, secondo cui, ferma la qualifica della confisca urbanistica come sanzione amministrativa e la conseguente legittimità della sua applicazione pur in assenza di un provvedimento formale di condanna ad opera del giudice, devono introdursi plurimi correttivi volti ad adeguare le modalità applicative alla CEDU.

La confisca deve essere subordinata all'accertamento della partecipazione psichica e personale del soggetto all'illecito penale, dovendo così riscontrarsi nella condotta dei soggetti colpiti dalla misura ablativa (inclusi i terzi acquirenti dei beni) un profilo almeno colposo, sotto gli aspetti dell'imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza (cfr. Cass. pen., Sez. III, 08.10.2009, n. 39078).

Nella sent. n. 49/2015, la Corte costituzionale aveva già chiarito che *“sia che la misura colpisca l'imputato, sia che essa raggiunga il terzo acquirente di mala fede estraneo al reato, si rende perciò necessario che il giudice penale accerti la responsabilità delle persone che la subiscono, attenendosi ad adeguati standard probatori e rifuggendo da clausole di stile che non siano capaci di dare conto dell'effettivo apprezzamento compiuto”*.

Quanto, poi, alla verifica della proporzionalità della confisca, il giudice può limitare l'intervento ablativo alle sole aree e agli eventuali manufatti direttamente interessati dall'illegittima attività lottizzatoria (cfr. Cass. pen., Sez. III, 02.10.2008, n. 37472; 15.04.2013, n. 17066).

La vicenda ha poi avuto ulteriori sviluppi giudiziari: il 12.09.2022 la Corte d'appello di Bari ha depositato una sentenza in cui, riformando una sentenza del tribunale civile di Bari, ha condannato in solido il Ministero della Cultura, la Regione Puglia e il Comune di Bari a risarcire poco più di 8 milioni di euro ai costruttori, per aver consentito agli inizi degli anni '90 la realizzazione di Punta Perotti. La Corte ha ritenuto che all'epoca della adozione (1990) e della approvazione (1992) delle due lottizzazioni e relativo rilascio della concessione edilizia (1994) il Comune non potesse farlo, perché lì non si poteva costruire in assenza di autorizzazione paesaggistica, per la presenza dei vincoli di inedificabilità previsti dalla normativa regionale e statale vigente<sup>9</sup>.

La sentenza, come affermato dalla società, riconosce che il risarcimento stabilito dalla Cedu non copriva tutti i danni, riguardando unicamente la illegittimità della confisca e non l'accertamento della responsabilità in capo alle amministrazioni che avevano rilasciato le concessioni edilizie e autorizzazioni che avevano dato il via libera ai cantieri, e quindi dispone un ulteriore ristoro per le spese sostenute per la progettazione, i costi pubblicitari, i pagamenti di Ici e oneri di urbanizzazione, gli oneri finanziari e per una parte dei costi di esecuzione dei lavori.

Quando sarà disponibile il testo di questa sentenza, potremo capire meglio se i titoli edilizi e urbanistici a suo tempo rilasciati siano poi stati annullati oppure se siano stati ritenuti illegittimi e inefficaci (per mancanza della autorizzazione paesaggistica).

---

<sup>9</sup> Informazioni tratte dall'articolo reperibile al link:

[https://bari.repubblica.it/cronaca/2022/09/12/news/punta\\_perotti\\_il\\_comune\\_di\\_bari\\_condannato\\_a\\_risarcire\\_9\\_milioni\\_alla\\_famiglia\\_matarrese-365351104/](https://bari.repubblica.it/cronaca/2022/09/12/news/punta_perotti_il_comune_di_bari_condannato_a_risarcire_9_milioni_alla_famiglia_matarrese-365351104/).

Malo, 20 settembre 2022

Avv. Alberto Antico per [www.italiaius.it](http://www.italiaius.it)