

## Introduzione

---

Può una sanzione amministrativa (*rectius* penale) offrirsi alla narrazione, disegnando una mappa sulle evoluzioni del diritto?

Attraverso tre sentenze, la Corte europea dei diritti umani mostra di sì, tracciando un *groviglio* di suggestioni destinate a essere riprese dagli interpreti nazionali.

I giudici europei scandagliano la misura ablatoria della confisca urbanistica in tanti suoi aspetti problematici, ritenuti erroneamente risolti (o risolti erroneamente), rivolgendosi ai giudici domestici perché tengano conto di quanto da loro rappresentato.

Quella che segue è una storia. O meglio, vorrebbe esserlo.

Il narrato che si mostra sa di non essere oggetto di un romanzo ma di una monografia scientifica. E tuttavia è espressione di un desiderio di raccontare una storia. La storia di una sanzione nazionale sospesa tra giurisdizioni poste su territori geografici e normativi diversi. Giurisdizioni che tracciano volti dai lineamenti diversi, dai contorni con tante sfumature e trame dai contenuti anche discordanti.

Qualcuno ha scritto che «le storie hanno il potere di raccontare la verità»<sup>1</sup>.

Questo lavoro nasce dall'esigenza di svolgere un progetto narrativo, inevitabilmente incompiuto, per le ragioni che saranno esposte nel lavoro, che racconti di un particolare istituto, provando a descrivere il modo in cui esso ha preso forma nei discorsi giurisprudenziali tra Europa e Italia.

Si vuole raccontare la *verità* (sempre relativa e mai assoluta, sempre temporanea e mai definitiva) sulla nozione di confisca urbanistica quale delineatasi, anche nel panorama giurisprudenziale nazionale, dopo i turbolenti interventi della Corte di Strasburgo.

---

<sup>1</sup> J. BRUNER, *La fabbrica delle storie. Diritto, letteratura, vita*, Laterza, 2002.

Si tratta di rendere conto delle trasformazioni impresse a una sanzione, nazionale, catapultata nel discorso europeo, che ne ha, in modo sicuramente non lineare, modificato i caratteri, formali e sostanziali, imponendo ai giudici nazionali di guardare a quelle trasformazioni e di farci, in qualche modo, i conti.

L'idea del lavoro nasce dall'osservazione che intorno alla confisca urbanistica si sono articolate le voci di più interpreti, intrecciate nel loro dispiegarsi spesso contrastante e solo talvolta concorde. È un terreno su cui si sono confrontati, in forma dialogica, seppure spesso disordinata, i giudici nazionali e quelli europei, arrivando raramente a vederla nello stesso modo, eppure consapevoli della loro reciproca esistenza, tanto da essere indotti, talvolta, a ripatteggiare quanto costruito.

È un terreno, quello così formatosi, fecondo, denso di spunti e di tracce, con qualche occasione perduta e qualche storia finita male. Un terreno tuttavia in cui i diversi attori che si sono confrontati hanno dovuto abbandonare la loro origine individualistica per diventare altro, per inserirsi in un racconto collettivo e corale. Si tratta, in definitiva, di un processo narrativo che svuota e riempie al contempo; quando infatti dal discorso individuale si passa al discorso corale, che tale ragionamento amplia e struttura, sentiamo che ciò che c'era prima esce, si trasforma, viene colmato dalla presenza di diversi interpreti.

Mi è sembrato, pertanto, che questo fosse un terreno adatto per aprire le porte all'Europa e *mettere sotto gli occhi* non solo ciò che in quel contesto accade, ma anche come bisognerebbe reagire a quelle sollecitazioni.

E la reazione che più sembra coerente con l'attuale conformazione del diritto europeo, con le sue dinamiche collaborative, è quella di riflettere i singoli interventi giurisprudenziali, europei e domestici, come vincolati – secondo una *vincolatività* morbida – dalle trame narrative reciproche<sup>2</sup>. Ogni sentenza deve essere vista come un frammento che si

---

<sup>2</sup> La letteratura in materia di “dialogo tra le Corti” è oramai sterminata e trasversale, toccando molte discipline. Nel testo che si propone non si vorrà riflettere, se non indirettamente, delle tante voci dottrinarie che hanno diversamente costruito i rapporti tra le Corti. Ciò che più interessa mostrare è – al di là di diverse classificazioni teoriche – cosa *succede* quando giudici sovranazionali e giudici nazionali intervengono in uno stesso contesto. Non è la costruzione gerarchica, piramidale, a rete o multilivello che ho posto al centro della mia narrazione. È, piuttosto, la realtà delle cose che ha attirato la mia attenzione; il concreto svilupparsi di interventi giurisprudenziali che mi sembrano creare una trama che come i *tempi* di Borges «si accostano, si biforcano, si tagliano, si ignorano» (J.L. BORGES. *Finzioni*, Einaudi, 1995, p. 88). Le molteplici

---

costruzioni dottrinarie nonché le problematiche poste, soprattutto in ambito penale, dall'inserimento della giurisprudenza europea nel tessuto ordinamentale nazionale sono rimaste sullo sfondo.

Ciò non implica, chiaramente, che di esse non si sia tenuto conto nello sviluppo degli argomenti affrontati. Al contrario, l'ampio dibattito sviluppatosi nella letteratura, penalistica, processualpenalistica, internazionalistica, costituzionalistica e anche civilista, è stato fonte preziosa per l'elaborazione del presente lavoro.

Senza pretesa di completezza, di seguito alcune delle letture effettuate per orientarsi nell'intricato giardino dai tanti sentieri dei rapporti da Corti:

P. CAROZZA, *Tradizioni costituzionali comuni, margine di apprezzamento e rapporti tra Corte di giustizia delle comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo. Quale Europa dei diritti?*, in P. FALZEA-A. SPADARO-L. VENTURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, p. 567 e ss.; A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Laterza, 1999; S. CASSESE, *Verso un diritto europeo italiano*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2017, p. 303 e ss.; P.L. CASSETTI, *La "manipolazione" dell'efficacia delle sentenze della Corte EDU: misure riparatorie generali e sentenze pilota per andare oltre la "giustizia del caso singolo"*, in R. ROMBOLI-A. RUGGERI (a cura di), *Corte europea dei diritti dell'uomo e Corte interamericana dei diritti umani*, Giappichelli, 2019, p. 83 e ss.; A. DI BIASE *Convenzione sui diritti umani e Corti nazionali*, RomaTre-Press, 2014; A. DI STASI (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno*, Cedam, 2016; F. FABBRINI, *Fundamental rights in Europe. Challenges and transformations in comparative perspective*, Oxford University Press, 2014; G. FIANDACA, *Crisi della democrazia rappresentativa nell'età del protagonismo giudiziale*, in *Criminalia* 2011, p. 79 e ss.; G.M. FLICK, *I diritti fondamentali e il multilevel: delusioni e speranze*, in *www.rivistaAIC.it*, fasc. n. 2/2019, p. 155 e ss.; P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007; M. LASSER, *Judicial Transformations. The Rights Revolution in the Courts of Europe*, Oxford University Press, 2009; E. MALFATTI, *La CEDU come parametro, tra Corte costituzionale e giudici comuni*, relaz. al Seminario del Gruppo di Pisa sul sistema "accentrato di costituzionalità" Pisa, 25 ottobre 2019, ([www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)), 5 dicembre 2019; ID., *I "livelli" di tutela dei diritti fondamentali nella dimensione europea*, Giappichelli, 2015; V. MANES, *I principi penalistici nel network multilivello: trapianto palingenesi, cross-fertilization*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, fasc.3, 2012, p. 839 e ss.; V. MANES-V. ZAGREBELSKY, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento penale italiano*, Giuffrè, 2011; C.E. PALIERO-F. VIGANÒ (a cura di) *Europa e diritto penale*, Giuffrè, 2013; F. PATRONI GRIFFI, *Il ruolo delle Corti nella costruzione dell'ordinamento europeo (Fron judge-made law to judge-made Europe)*, in *www.federalismi.it*, fasc. n. 15/2019, p. 1 e ss.; A. RANDAZZO, *In tema di vincolatività, per il giudice comune, delle sentenze della Corte Edu alla luce della svolta rappresentata dalla sentenza n. 43 del 2018*, in *www.rivistaoidu.net*, 15 marzo 2019, p. 86 e ss.; ID., *La tutela dei diritti fondamentali tra CEDU e Costituzione*, Giuffrè, 2017; A. RUGGERI, *I rapporti tra corti europee e giudici nazionali. L'oscillazione del pendolo*, in *ConsultaOnline*, 1/2019, p. 157 e ss.; ID. *Corte costituzionale, Corti europee, giudici comuni: le aporie di una costruzione giurisprudenziale in progress e a geometria variabile*, in *Consulta OnLine*, III/2018, p. 548 e ss.; ID., *Tutela dei diritti fondamentali e ruolo "a fisarmonica" dei giudici dal punto di vista della giurisprudenza costituzionale*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2/2018; ID., *Dialogo tra le Corti, tutela dei diritti fondamentali*

inserisce in un processo di riproduzione, di creazione e quindi di sviluppo di un *plot* normativo. Pur senza cedere, del tutto, alla fascinazione letteraria, è l'immagine di Dworkin, *il romanzo a catena*, che sembra riflettere ancora una volta l'attuale sviluppo del diritto<sup>3</sup>.

Già è stato detto: nella pratica giudiziaria difficilmente può aversi un'evoluzione normativa, uno svolgimento del racconto, perfettamente armonioso, senza strappi e del tutto lineare, e ciò in quanto la narrazione è il prodotto non solo di «scambi reciproci e (di) reciproco arricchimento, ma anche (di) approssimazione, (di) sconfessione e (di) ripensamenti»<sup>4</sup>. Che il romanzo normativo possa contenere anche capitoli imprevisi, divagazioni letterarie inaspettate, svolte repentine, ritorni improvvisi di tracce narrative apparentemente abbandonate è circostanza quasi necessaria, legata alla particolarità e alla concretezza del caso, alla ricchezza e alla varietà dei contesti fattuali.

I giudici nazionali diventano artefici e artigiani, pazienti ricercatori di ogni indizio e traccia giurisprudenziale europea da riprendere e amplificare; e anche meticolosi merlettai e ricucitori di frammenti disordinati, spesso nascosti nelle pieghe di argomentazioni giuridiche burocratiche e stereotipate.

---

*ed evoluzione del linguaggio costituzionale*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, XXI, *Studi dell'anno 2017*, Giappichelli, 2018, 285, spec. 400 e ss. in cui mette particolarmente a fuoco le aporie di costruzione dei rapporti interordinamentali costruite dalla Consulta nei confronti della giurisprudenza convenzionale; ID., *Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, n. 4/2010, p. 869 e ss.; V. SCIARABBA *Il ruolo della CEDU tra Corte costituzionale, giudici comuni e Corte europea*, Giuffrè, 2019; G. UBERTIS-F. VIGANÒ (a cura di), *Corte di Strasburgo e giustizia penale*, Giappichelli, 2016.

<sup>3</sup>R. DWORKIN, *A Matter of Principle*, Harvard University Press, 1985, p. 158 e *Law's Empire*, Harvard University Press, 1986, p. 230 e ss. L'immagine richiamata da Dworkin, come è noto, serve a rappresentare il cambiamento e lo sviluppo del diritto. In questo senso, i singoli interventi dei diversi giudici sono i diversi capitoli di uno stesso romanzo scritto da più romanzieri, in cui la coerenza normativa dovrebbe essere assicurata dall'essere la decisione del giudice *la ragionevole prosecuzione di una pagina già scritta*. Ogni giudice dovrebbe essere, in buona misura, vincolato – secondo una *vincolatività* morbida – dai brani già scritti, perché dovrebbe proseguirli rispettandone lo stile, i contesti, le regole “narrative”, e tuttavia egli aggiunge qualcosa di *creativo* che si incorpora nel romanzo in costruzione. Ogni sentenza si inserisce in un processo di riproduzione, di creazione e quindi di sviluppo della trama normativa. E ogni giudice è al tempo stesso lettore e scrittore.

<sup>4</sup>Così, O. DI GIOVINE, *L'interpretazione nel diritto penale: tra creatività e vincolo della legge*, Giuffrè, 2006, p. 67.

E questo è quanto è accaduto anche nella storia che si intende narrare in questo lavoro. Storia contrassegnata da diversi malintesi, tante oscillazioni, qualche ripensamento e anche qualche mistificazione e tuttavia una storia sempre in movimento. Una storia che è un continuo divenire di quanto finora scritto.

Lo sviluppo del lavoro è stato svolto seguendo, nella prima parte, quanto accaduto, secondo una cadenza cronologica, nella giurisprudenza europea e in quella domestica, intorno alla confisca urbanistica.

Ho, quindi, analizzato sia le sentenze della Corte europea rese nei casi *Sud Fondi*, *Varvara* e *G.I.E.M. S.r.l.*, sia la giurisprudenza italiana, soffermandomi sulle censure provenienti dalla prima e sulle reazioni avute dalla seconda.

Ho dato una visione quanto più ampia del contesto, facendo, tra l'altro, incursioni anche in ciò che precede la sanzione (il divieto penale).

Ho quindi tracciato delle prime conclusioni sul quadro composito e disordinato costruito, più che dall'inseguirsi, dall'evitarsi delle giurisdizioni coinvolte.

Scopo della seconda parte dal lavoro è stato quello di immaginare la *costruzione della realtà giuridica* a seguito della combinazione evolutiva delle diverse voci narranti dei giudici, nazionali ed europei, intervenuti in materia.

Ho provato a trovare un filo nel discorso europeo per raccontare il modo in cui i giudici italiani devono proseguire e completare quel discorso.

Intrecciando fili che traggono origine in Europa, si è posta la necessità di ricorrere a paradigmi concettuali collocati anche in quel contesto europeo, in modo da comprendere le modalità, possibili, di interazione tra i diversi giudici e il processo di integrazione e di sviluppo del diritto.

Si è così disegnata una topografia mobile immergendosi nel flusso e riflusso di una geografia non solo giuridica ma anche sociale.

La descrizione di una *evoluzione combinata*, fatta anche di interruzioni, dissonanze, allontanamenti, oltre che di vicinanza e reciproca comprensione, mi ha portato a realizzare, in primo luogo, una istruttoria, dando conto dei rispettivi ruoli nonché degli strumenti interpretativi dei giudici europei e nazionali e quindi, attraverso una scomposizione della giurisprudenza europea, già analizzata nella prima parte, a individuare quale sia la *materia del contendere* che gli attori giudiziari devono raccontare. Quali siano, in altri termini, le *parole chiave* che, come segnali luminosi, sintetizzano gli aspetti multiformi affrontati dal giudi-

ce europeo al confronto con la confisca urbanistica, guidandoci nel dedalo dei percorsi giurisprudenziali.

Ho così provato a tratteggiare i *principali personaggi* del racconto europeo: materia penale, colpevolezza convenzionale, condanna e prescrizione.

Ho solo abbozzato le trame che ruotano intorno a quei *personaggi*, spettando poi al giudice nazionale collegare e intrecciare, costruire e ricostruire quelle trame, in modo da dar loro la definizione necessaria alla risoluzione del caso concreto sottoposto alla sua attenzione.

Non sono arrivata a scrivere la parola fine.

Quello narrato è, infatti, un racconto che ancora, inevitabilmente, sarà oggetto di sviluppi e articolazioni.

La ricerca del giudice, nazionale ed europeo, è destinata a rimanere incompiuta, a non avere una fine, se non temporanea, nella definizione di un caso, a restare, dunque, irrimediabilmente, aperta a successive tessiture<sup>5</sup>.

Il reciproco riversarsi, continuo e incessante, dei discorsi europei nei ragionamenti nazionali è il senso ultimo della polifonia, del meccanismo narrativo generato all'ombra della Convenzione europea, per cui le parole del giudice nazionale prendono forma, anche, dall'eco delle parole del giudice europeo, secondo un disegno inesauribile proteso, sperabilmente, verso l'innalzamento delle garanzie<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Quasi a dimostrazione della infinitezza della narrazione sulla confisca urbanistica basta pensare al dato che mentre questo libro era in stampa, si sono susseguite due ordinanze di rimessione alle Sezioni Unite della Cassazione concernenti importanti questioni nate in esecuzione di sentenze della Corte europea. La prima relativa alla possibilità di estendere gli effetti della sentenza resa nel caso *Conrada*, del 14 aprile 2015, anche a casi simili non ricorrenti a Strasburgo, Cass. pen., Sez. VI, ord., 17 maggio 2019, n. 21767, su cui le Sezioni Unite si sono pronunciate – al momento in cui si scrive si conosce unicamente una informazione provvisoria – a seguito dell'udienza del 24 ottobre 2019 – secondo cui «la sentenza della Corte EDU non è una “sentenza pilota” e non può considerarsi espressione di una giurisprudenza europea consolidata». La seconda relativa alla necessità di rivedere il concetto di *proporzionalità* nella confisca urbanistica in seguito alla sentenza *G.I.E.M. e altri* del 28 giugno 2018, Cass. pen., Sez. III, ord., 2 ottobre 2019.

<sup>6</sup> È il *principio di apertura* dei principi e diritti fondamentali che porta, scrive A. RUGGERI, *Protocollo 16 e identità costituzionale* in *Rivista di diritti comparati* on line, 7 gennaio 2020 p. 5, l'ordinamento interno ad aprirsi «ad ordinamenti e sistemi normativi, quale quello eurounitario e quello convenzionale, allo stesso tempo in cui questi si aprono al primo, tutti accomunati e governati da un autentico *metapincipio* che è quello della massimizzazione della tutela dei diritti fondamentali». Si afferma, quindi, che in tanto quella giurisprudenza possa avere ingresso nel nostro sistema ordinamentale in

---

quanto da ciò derivi un *guadagno per i diritti costituzionali*. Il *metapprincipio* della massima tutela possibile costituisce, in definitiva, la valvola attraverso cui il diritto convenzionale può farsi diritto nazionale e viceversa. *Contra*, R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, 2018, p. 63 e ss. Sempre A. RUGGERI, *Conferme e novità di fine anno in tema di rapporti tra diritto interno e CEDU (a prima lettura di Corte Cost. nn. 311 e 317 del 2009)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), del 22 dicembre 2009, ricorda come nell'ipotesi in cui la giurisprudenza convenzionale, in un caso specifico e a proposito di un dato bilanciamento tra diritti entrambi fondamentali, assicuri una protezione ai diritti in questione più intensa rispetto a quella offerta dalla Carta costituzionale, è possibile, se non doveroso, per la Corte costituzionale fare proprio il livello di tutela (appunto, "più intensa") offerto a livello sovranazionale, mirando alla massima espansione delle garanzie e "accantonando", nella fattispecie, la disposizione costituzionale rilevante. *Contra*, ancora una volta, R. BIN, *L'interpretazione conforme. Due o tre cose che so di lei*, in [www.rivistaAIC.it](http://www.rivistaAIC.it), fasc. n. 1/2015, p. 2 e ss., secondo cui i diritti tendono a essere "a somma zero", nel senso che l'aumento di tutela assicurato a un diritto comporta inevitabilmente una diminuzione per un altro (lo stesso concetto di "bilanciamento" è espressione, a suo dire, di questo dato della gestione giudiziaria dei diritti.).

