

Lorenzo Bruno Molinaro - 2023-05-29

Demolizione casa occupata: sentenza Corte EDU (PDF)

L'articolo allegato, scaricabile in PDF, affronta il tema della proporzionalità della demolizione dell'unica casa di abitazione occupata da una madre con figli minori da meno di un anno, alla luce della recente sentenza della [Corte europea dei diritti dell'uomo](#) dell'11 aprile 2023 (Case of Simonova v. Bulgaria), e della conseguente necessità da parte del giudice italiano di una [interpretazione adeguatrice](#) non solo formale ma sostanziale ed evolutiva, in ragione della "socialità" del diritto di abitazione, annoverato tra i diritti fondamentali della persona, cui si conforma lo Stato democratico.

Il tema, di notevole interesse e dalle indubbe ricadute sociali, è, tuttavia, alquanto controverso nell'ordinamento interno, poiché la Cassazione penale da tempo afferma che non sussiste alcun diritto "assoluto" alla inviolabilità del domicilio, desumibile dalle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, pur costituenti espressione di un orientamento consolidato in materia, tale da precludere l'esecuzione dell'ordine di demolizione finalizzato a ristabilire l'ordine giuridico violato.

Insomma, secondo i giudici di legittimità, [il diritto all'abitazione](#), pur riconducibile agli artt. 2 e 3 Cost. e all'art. 8 CEDU, non è meritevole di tutela in termini assoluti, dovendo piuttosto essere temperato con altri valori di pari rango costituzionale, come l'ordinato sviluppo del territorio e la salvaguardia dell'ambiente, che giustificano l'esecuzione dell'ordine di demolizione di un immobile abusivo, sempre che tale provvedimento si riveli proporzionato rispetto allo scopo che la normativa edilizia intende perseguire (così Cass. pen., 11 ottobre 2022, n. 42306).

Ma è proprio questo il punto!

Dal momento che, in Italia, l'attività esecutiva riguarda nella stragrande maggioranza dei casi ordini di demolizione rimasti ineseguiti per diversi lustri, può ritenersi che in tali casi l'ordine di demolizione assolva davvero a una funzione semplicemente ripristinatoria, rispetto alla quale il diritto alla inviolabilità del domicilio debba considerarsi recessivo?

Al quesito dà risposta la stessa [Corte EDU](#), la quale, già con la nota sentenza del 27 febbraio 2008 nella causa Hamer c. Belgio, ha chiarito che "l'ordine di demolizione per un abuso edilizio costituisce sanzione penale" allorché la sua

esecuzione intervenga a distanza di numerosi anni a far data dalla “scoperta dell’abuso”.

In tali casi, non sembra azzardato sostenere che la sanzione acquisisca natura punitiva, tale da rendere applicabile nell’ordinamento interno l’art. 173 c.p. Basti osservare, del resto, che l’omicidio d’impeto, la cui gravità si commenta da sola, si prescrive in anni ventuno.

[La sanzione della demolizione, secondo la giurisprudenza interna, è invece imprescrittibile.](#)

Se passano gli anni, la demolizione della casa, nella quale il contravventore ha costituito il luogo degli affetti, degli interessi e delle abitudini in cui si esprime la vita familiare e si svolge la continuità delle relazioni domestiche, non è forse vissuta come una pena o, al di là delle qualificazioni giuridiche, come una sanzione sproporzionata rispetto ai principi garantiti dalla CEDU e dalla Costituzione?

Peraltro, come sottolineato dalla Corte EDU nella sentenza Ivanova del 2016, un conto è proteggere il diritto meramente economico di chi costruisce violando la normativa edilizia ed un altro conto è assicurare che la prima ed unica casa di una persona in difficoltà economica o in una condizione di salute precaria non venga demolita con leggerezza, a maggior ragione allorquando dalla realizzazione dell’intervento sia decorso un notevole lasso di tempo, tale da ingenerare una posizione di legittimo affidamento.

Articolo in PDF e sentenza CASO SIMONOVA c. BULGARIA

[SENTENZA-CEDU-con-traduzione-NON-UFFICIALE-IN-ITALIANO.pdf](#) 280 KB

```
__jQuery(document).ready(function() { const cookieName =  
'dxp_lead_for_download'; let cookieValue = getCookie(cookieName); if  
(cookieValue == 'true') { const attachmentsContainer =  
document.getElementById('maggliolidxp-attachments'); const downloads =  
attachmentsContainer.getElementsByClassName('action disabled'); for (const  
download of Array.from(downloads)) { const encodedUrl =  
download.getAttribute('s'); const realUrl = window.atob(encodedUrl);  
download.setAttribute('href', realUrl); download.classList.remove('disabled');  
download.removeAttribute('s'); } // show message const bottomAction =  
attachmentsContainer.getElementsByClassName('bottom-action'); for (const
```

DEMOLIZIONE NON NECESSARIA "IN UNA SOCIETÀ
DEMOCRATICA" QUANDO COLPISCE L'UNICA CASA DEL
CONTRAVENTORE

LA CORTE EUROPEA CONDANNA LA BULGARIA MA IL
PRINCIPIO VALE ANCHE PER L'ITALIA

di **Lorenzo Bruno Molinaro**

Avvocato e Cultore della Materia

presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Il presente contributo affronta il tema della proporzionalità della demolizione dell'unica casa di abitazione occupata da una madre con figli minori da meno di un anno, alla luce della recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'11 aprile 2023 (*Case of Simonova v. Bulgaria*), e della conseguente necessità da parte del giudice italiano di una interpretazione adeguatrice non solo formale ma sostanziale ed evolutiva, in ragione della "socialità" del diritto di abitazione, annoverato tra i diritti fondamentali della persona, cui si conforma lo Stato democratico.

Abstract [En]: This legal paper addresses the issue of the proportionality of the demolition of the only house occupied by a mother with minor children for less than a year, according to the recent ruling of the European Court of Human Rights of 11 April 2023 (*Case of Simonova v. Bulgaria*) and the consequent need of the Italian judge for an adaptive interpretation that is not only formal but substantial and evolutionary as well, due to the "sociality" of the right to housing, counted among the fundamental rights of the person, with which the democratic State complies.

Sommario: 1. La vicenda (*case of Simonova v. Bulgaria*). 2. L'orientamento consolidato della Corte Edu in materia di proporzionalità dell'ordine di demolizione di una "*abitazione illegale*" (articolo 8 CEDU). 3. La rilevanza del decorso del tempo nella valutazione della proporzionalità della sanzione. 4. La natura della sanzione demolitoria: sanzione amministrativa ripristinatoria o pena accessoria soggetta a prescrizione? 5. Considerazioni finali.

1. LA VICENDA (*CASE OF SIMONOVA V. BULGARIA*)

La questione principale affrontata dalla Corte europea con la interessante sentenza depositata l'11 aprile 2023 (domanda n. 30782/2016), era se un ordine di demolizione di un "*edificio costruito illegalmente*" costituente "*l'unica abitazione della ricorrente, una madre single, e dei suoi figli minori*", fosse effettivamente "*necessario in una società democratica*", alla luce di quanto previsto dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), secondo cui:

<< 1. *Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio (...).*

2. *Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o la protezione dei diritti e delle libertà altrui* >>.

La Corte ha risolto la questione, dando ragione alla ricorrente, non mancando, tuttavia, di precisare che l'ordine di demolizione, che aveva interferito con il suo diritto al "*rispetto*" della abitazione, era "*conforme alla legge*".

Infatti, come nel caso *Ivanova e Cherkezov*, 21 aprile 2016, § 50 e 51, l'ordine poteva trovare giustificazione in quanto rivolto a uno scopo legittimo, ovvero

quello "*di non erigere edifici senza i necessari titoli edilizi*", in sintonia con le esigenze di "*prevenzione del disordine*" e di "*promozione del benessere economico del Paese*" (cfr. *Ivanova e Cherkezov* cit.).

Nel caso esaminato, oltretutto, "*l'edificio era stato quasi interamente costruito su un terreno confinante di proprietà altrui*", sicché l'ordine di demolizione poteva essere valutato anche come una forma di "*tutela indiretta dei diritti altrui*" (*Yordanova e altri*, § 111, e *Bagdonavicius e altri c. Russia*, n. 19841/06, § 96, 11 ottobre 2016).

Ciononostante, secondo la Corte, l'ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio, da parte della ricorrente, del diritto alla inviolabilità del proprio domicilio vi era stata eccome e non poteva ritenersi "*necessaria in una società democratica*" come quella del contesto in cui aveva avuto luogo: ciò perché i principi generali già affermati nella sentenza *Ivanova e Cherkezov* (cit. §§ 53- 55) esigono che le persone che rischiano di perdere la loro unica casa quale conseguenza della disposta demolizione ben possono "*chiedere e ottenere un esame adeguato della sua proporzionalità alla luce della loro situazione individuale*", pur dovendosi riconoscere che "*solo in casi eccezionali queste persone potrebbero riuscire a sostenere che la demolizione sarebbe sproporzionata*".

Nella specie, l'ordine di demolizione non faceva alcun accenno alla particolare situazione della ricorrente, risultando dimostrato che l'unica forma di assistenza sociale che le era stata fornita era consistita nell'opera di convincimento a lasciare l'edificio di sua volontà prima della sua demolizione.

Il Tribunale, cui la ricorrente si era rivolta per ottenere tutela, nemmeno aveva approfondito la questione nel suo complesso, essendosi soltanto limitato a constatare che i servizi sociali erano stati informati, né aveva preso in considerazione tutti i fattori in grado di incidere sulla proporzionalità dell'ingerenza, bilanciando, in particolare, l'interesse della ricorrente stessa a continuare a vivere nell'edificio con i suoi figli con le considerazioni che

militavano a favore della sua demolizione (contrasto *Pinnock e Walker c. Regno Unito* (dec.), no. 31673/11, § 33, 24 settembre 2013).

In altri termini, il Tribunale - ha concluso la Corte - non aveva "*ricevuto informazioni esaurienti su tutti questi punti quando ha deciso il caso della ricorrente*", né aveva "*tentato di chiarirli*".

L'unica proposta concreta pare fosse stata quella di collocare temporaneamente i figli in un alloggio gestito dai servizi sociali: e tanto sebbene la ricorrente avesse lamentato che le autorità non avevano mai offerto a lei e ai suoi figli un alloggio comunale, né, peraltro, l'avevano informata della possibilità di mettersi in lista d'attesa per tale alloggio.

Inoltre, non avevano neanche verificato se i parenti presso i quali avrebbe dovuto sistemare i suoi figli potessero accettarli e a quali condizioni.

In ogni caso, era "*sproporzionato*" permettere che la madre venisse separata dai suoi figli.

Non priva di rilievo era, infine, la ulteriore circostanza che la demolizione, che era stata programmata durante l'estate, era stata effettuata nel tardo autunno, lasciando la ricorrente e i suoi figli in una situazione di emergenza, in pratica "*senza un riparo durante l'inverno*".

In definitiva, vi era stata una chiara violazione dell'articolo 8 della Convenzione, anche in ragione del fatto che, come riferito dalla commissione che aveva ispezionato l'edificio nel marzo 2014, risultava accertato che la ricorrente lo utilizzava per scopi residenziali e il periodo di quasi un anno tra il marzo 2014 e il marzo 2015 - quando era stato emesso l'ordine di demolizione - era da considerarsi sufficientemente lungo per farne derivare che "*i legami della ricorrente con l'edificio fossero sufficienti e continui, in modo da qualificarlo come la sua casa* (cfr. *Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria*, n. 46577/15, §§ 8, 12 e 49, 21 aprile 2016; *Sharxhi e altri c. Albania*,

n. 10613/16, §§ 9, 11 e 112, 11 gennaio 2018; *Ghailan e altri c. Spagna*, no. 36366/14, § 55, 23 marzo 2021, e *contrasto Zabor c. Polonia (dec.)*, no. 33690/06, § 74, 7 gennaio 2014)".

Il Governo, del resto, "non aveva fornito prove che la ricorrente avesse un domicilio altrove (cfr. *Gillow v. the United Kingdom*, 24 novembre 1986, § 46, *Series A* no. 109; *Prokopovich v. Russia*, no. 58255/00, § 38, *CEDU 2004-XI* (estratti); *Hasanali Aliyev e altri c. Azerbaigian*, no. 42858/11, § 35, 9 giugno 2022, e *contrasto Kaminskas c. Lituania*, no. 44817/18, § 43, 4 agosto 2020)"; né la sua situazione poteva essere equiparata a quella dei ricorrenti nella causa *Hirtu e altri c. Francia* (n. 24720/13, §§ 5 e 65, 14 maggio 2020): mettere la propria roulotte su un terreno per sei mesi non è la stessa cosa che vivere per un anno in un edificio che si è costruito.

2. IL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ IN MATERIA DI DEMOLIZIONE DI UNA "ABITAZIONE ILLEGALE" (ARTICOLO 8 CEDU) QUALE ESPRESSIONE DI UN ORIENTAMENTO CONSOLIDATO DELLA CORTE EDU

La sentenza *Simonova* si inserisce nella scia di un orientamento ormai consolidato in materia di demolizione di una "abitazione illegale", inaugurato con la richiamata pronuncia *Ivanova e Cherkezov* (che ha un isolato e remoto precedente nella sentenza *Moretti e Benedetti c. Italia* del 2011), i cui principi generali, alla luce di quanto previsto dall'articolo 8 CEDU, la Corte ha ritenuto pienamente applicabili al caso esaminato, pur ritenendo superfluo ribadirli.

Trattandosi di orientamento consolidato, non vi è dubbio che tali principi siano vincolanti anche per il giudice italiano nei termini precisati dalle sentenze della Corte costituzionale del 26 marzo 2015, n. 49, e del 23 gennaio 2019, n. 66, cui ha fatto seguito la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione penale del 24 ottobre 2019, n. 8544, *Genco*.

Con tale ultima sentenza, invero, è stato chiarito che, nel sistema convenzionale, l'espansione degli effetti di una decisione della Corte EDU ad altri casi non oggetto di specifica disamina rinviene una base normativa nell'art. 61 del regolamento CEDU, per il quale, ove venga rilevata una violazione strutturale dell'ordinamento statale, in presenza di una pluralità di ricorsi di identico contenuto, è possibile adottare una sentenza "*pilota*", che indichi allo Stato convenuto la natura della questione sistemica riscontrata e le misure riparatorie da adottare a livello generalizzato per conformarsi al *decisum* della sentenza stessa, con eventuale rinvio dell'esame di tutti i ricorsi, fondati sulle medesime ragioni, in attesa dell'adozione dei rimedi indicati.

Oltre a tale strumento, viene in considerazione, sul piano normativo, anche il diverso caso, come quello di specie, in cui la pronuncia della Corte sovranazionale assume un rilievo ed una portata generali, perché, sebbene priva dei caratteri propri della sentenza pilota e non emessa all'esito della relativa, formalizzata procedura, accerta, comunque, una violazione di norme convenzionali in tema di diritti della persona, suscettibile di ripetersi con analoghi effetti pregiudizievoli nei riguardi di una pluralità di soggetti diversi dal ricorrente, che, tuttavia, versano nella stessa condizione.

La nozione di sentenza a portata generale trova fondamento positivo nel comma 9 del predetto art. 61, il quale stabilisce testualmente che: *«Il Comitato dei Ministri, l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il Segretario generale del Consiglio d'Europa e il Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa sono informati sistematicamente dell'adozione di una sentenza pilota o di qualsiasi altra sentenza in cui la Corte segnali l'esistenza di un problema strutturale o sistemico all'interno di una Parte contraente»*.

In tali situazioni il riscontro della violazione dei diritti individuali del soggetto che ha proposto il ricorso contiene in sé anche l'accertamento di lacune ed

imperfezioni normative o di prassi giudiziarie, proprie dell'ordinamento interno scrutinato, contrarie ai precetti della Convenzione, che assumono rilevanza anche per tutti coloro che subiscano identica violazione, sicché l'obbligo di adeguamento dello Stato convenuto trascende la posizione del singolo coinvolto nel caso risolto, investendo tutti quelli caratterizzati dalla sussistenza di una medesima situazione interna a portata generale di contrarietà alle previsioni convenzionali.

La necessità dell'adeguamento trae, poi, ulteriore conferma dalla giurisprudenza della Corte EDU che, sin dalla sentenza della Grande Camera del 13 luglio 2000 nel caso *Scozzari e Giunta c. Italia*, ha affermato il principio, più volte ribadito, per il quale «quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo dell'equa soddisfazione prevista dall'art. 41, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie» aventi contenuto ripristinatorio, ossia quegli interventi specificamente suggeriti dalla Corte EDU, oppure individuati in via autonoma dallo Stato condannato, purché idonei ad eliminare il pregiudizio subito dal ricorrente, che deve essere posto, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si troverebbe se non si fosse verificata l'inosservanza delle norme della Convenzione (in termini Corte EDU, GC, 17 settembre 2009, *Scoppola c. Italia*; Corte EDU, GC, 1^o marzo 2006, *Sejdovic c. Italia*; Corte EDU, GC, 8 aprile 2004, *Assanidze c. Georgia*).

Ulteriori significative indicazioni in tal senso provengono anche dalla giurisprudenza costituzionale, che, impegnatasi più volte nel definire i rapporti tra giudice europeo e giudice interno nell'attività di interpretazione della legge nel rispetto della gerarchia delle fonti di produzione normativa, ha assegnato valore vincolante e fondante l'obbligo conformativo per lo Stato condannato nel giudizio celebrato dinanzi la Corte sovranazionale alla statuizione contenuta nella sentenza pilota, oppure in quella che, seppur legata alla concretezza della situazione che l'ha

originata, «*tenda ad assumere un valore generale e di principio*» (Corte cost., sent. n. 236 del 2011; sent. n. 49 del 2015).

A fronte di tali presupposti, allo Stato membro ed al suo giudice non è consentito, dunque, negare di dar corso alla decisione adottata dalla Corte di Strasburgo e di eliminare la violazione patita dal cittadino mediante i rimedi apprestati dall'ordinamento interno. Qualora, invece, non ricorrano tali presupposti, compete al giudice interno applicare ed interpretare le disposizioni di legge, operazione da condursi in conformità alle norme convenzionali ed al significato loro attribuito dall'attività esegetica compiuta dalla Corte EDU, alla quale è rimessa una «*funzione interpretativa eminente*» sui diritti fondamentali, riconosciuti dalla Convenzione e dai suoi Protocolli secondo quanto previsto dall'articolo 32 CEDU, al fine di realizzare la certezza e la stabilità del diritto (Corte Cost., sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, nonché, in termini, Cass. pen., SS.UU., n. 8544 del 2019, cit.).

Va, pertanto, ribadito che, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza nazionale, l'obbligo di osservare il principio di proporzionalità nel dare attuazione all'ordine di demolizione di un immobile illegalmente edificato, adibito ad abituale abitazione di una persona, costituisce principio rispondente all'orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte EDU ed è applicabile, da parte del giudice italiano, "*in forza di interpretazione sistematica adeguatrice*" (v., in tal senso, anche Cass. pen., Sez. III, 14 dicembre 2020, n. 423, *Leoni*, e Cass. pen., SS. UU., 28 aprile 2016, n. 27620, *Dasgupta*, nonché, per la rilevanza di ufficio della violazione dell'articolo 8 CEDU con riferimento all'ordine di demolizione di un immobile abusivo, Cass. pen., Sez. III, 8 ottobre 2021, n. 43608, *Giacchini*).

Ne deriva che quanto affermato dalla Corte EDU con la sentenza *Simonova* non possa essere ignorato dal giudice italiano, la cui interpretazione adeguatrice - si badi - non può essere solo formale, affermando, cioè, da un lato, che l'ordinamento

non intende violare in astratto il diritto individuale di un soggetto a vivere nel proprio domicilio legittimo e, dall'altro, che deve essere primariamente garantito "*il diritto collettivo a rimuovere la lesione di un bene (del pari) costituzionalmente tutelato, come il territorio, eliminando le conseguenze dell'abuso riscontrato*", così ripristinando l'equilibrio turbato (v., sul punto, Cass. pen., Sez. III, 26 aprile 2018, n. 24882, *Ferrante*).

Infatti, anche nel caso *Simonova*, la Corte, pur dando atto che l'ordine di demolizione, che aveva interferito con il diritto della ricorrente al "*rispetto*" della abitazione, era "*conforme alla legge*", ha poi bocciato come sproporzionata e contraria all'articolo 8 CEDU la sanzione adottata nei confronti della ricorrente senza tener conto delle sue "*condizioni individuali*".

D'altronde, è un dato incontestabile che in Italia, in nessun caso, sino ad oggi, i giudici della esecuzione abbiano ritenuto violato l'articolo 8 CEDU in relazione ad ordini di demolizione aventi ad oggetto case di abitazione, anche di piccole dimensioni.

Per di più, le uniche, poche sentenze della Cassazione favorevoli sul tema hanno affermato la violazione, ad opera degli stessi giudici, del solo obbligo "*procedurale*" di valutare la proporzionalità della sanzione (Cass. pen., Sez. III, 4 novembre 2022, n. 3482, *Senatore*; Cass. pen., Sez. III, 17 settembre 2021, n. 34607, *V.C. e R.B.*; Cass. pen., Sez. III, 14 dicembre 2020, n. 423, *Leoni*, cit.).

3. LA RILEVANZA DEL DECORSO DEL TEMPO NELLA VALUTAZIONE DELLA PROPORZIONALITÀ DELLA SANZIONE

Dopo aver tracciato le coordinate ermeneutiche necessarie alla soluzione del caso, partendo dai principi affermati con la sentenza *Ivanova e Cherkezov*, quel che più colpisce della pronuncia in commento è la valutazione della Corte in ordine agli effetti del tempo trascorso dall'esercizio dell'attività repressiva.

La Corte, come già ricordato, evidenzia in motivazione che la commissione che aveva ispezionato l'immobile nel marzo 2014 aveva accertato che la ricorrente lo utilizzava per scopi residenziali, aggiungendo, però, che il periodo di quasi un anno tra il marzo 2014 e il marzo 2015 - quando era stato emesso l'ordine di demolizione - era da considerarsi sufficientemente lungo per farne derivare che "*i legami della ricorrente con l'edificio fossero sufficienti e continui, in modo da qualificarlo come la sua casa*".

Questa è, a mio avviso, la novità più significativa e, per certi aspetti, più sorprendente della decisione, tenuto conto dell'indirizzo diametralmente opposto della giurisprudenza italiana, sia penale che amministrativa.

La maggior parte delle sentenze della Corte di Cassazione, infatti, ha ritenuto rispettato il principio di proporzionalità, valutando il tempo a disposizione del destinatario dell'ordine di demolizione per «*cercare una soluzione alternativa*» (così Sez. III, 11 settembre 2019, n. 48021, *Giordano*, e Sez. III, 26 aprile 2018, n. 24882, *Ferrante cit.*).

Ha, poi, affermato Cass. pen., Sez. III, 17 settembre 2021, n. 34607, *Ventre e Romeo*, che il test di proporzionalità, alla luce della giurisprudenza convenzionale, va condotto "*valorizzando, nel contempo, la eventuale consapevolezza della violazione della legge da parte dell'interessato, per non incoraggiare azioni illegali in contrasto con la protezione dell'ambiente, nonché i tempi a disposizione del medesimo, dopo l'irrevocabilità della sentenza di condanna, per conseguire, se possibile, la sanatoria dell'immobile ovvero per risolvere le proprie esigenze abitative (così Sez.3, n. 423 del 14/12/2020, dep. 08/01/2021, Leoni, Rv. 280270 - 01)*".

Allo stesso modo, ancor più di recente, Cass. pen., Sez. III, 1[^] marzo 2022, n. 7127, *Palamaro*, ha ricordato che, ai fini della valutazione del rispetto del principio di proporzionalità, un rilievo centrale assumono, da un lato, l'eventuale consapevolezza della violazione della legge nello svolgimento dell'attività

edificatoria da parte dell'interessato, stante l'esigenza di evitare di incoraggiare azioni illegali in contrasto con la protezione dell'ambiente, e, dall'altro, i tempi intercorrenti tra la definitività delle decisioni giudiziarie di cognizione e l'attivazione del procedimento di esecuzione, per consentire all'interessato di "legalizzare", se possibile, la situazione e di trovare una soluzione alle proprie esigenze abitative.

Ha aggiunto che, ai fini del giudizio circa il rispetto del principio di proporzionalità, sono sicuramente rilevanti le condizioni di età avanzata, povertà e basso reddito dell'interessato; queste condizioni, però, non risultano mai essere considerate, di per sé sole, risolutive, o perché valutate congiuntamente ai tempi intercorrenti tra la definitività delle decisioni giudiziarie di cognizione e l'attivazione del procedimento di esecuzione o perché esplicitamente ritenute recessive in caso di consapevolezza dell'illegalità della edificazione al momento del compimento di tale attività e di concessione di adeguati periodi di tempo per consentire la regolarizzazione, se possibile, della situazione, e per trovare una soluzione alle esigenze abitative.

Pertanto, per quanto non sufficienti per evitare la demolizione della propria abitazione, le condizioni personali dell'interessato, pur non potendo essere ignorate dal giudicante, devono, tuttavia, essere soppesate e *"trovare sede nella motivazione del suo provvedere"* (...).

Nel caso *Palamaro*, il Giudice dell'esecuzione aveva evidenziato che il ricorrente aveva anche inviato all'amministrazione comunale istanza urgente di alloggio di edilizia popolare sul rilievo della pendenza dell'esecuzione dell'ordine di demolizione, ma, pur avendo allegato anche condizioni di salute precarie, aveva, comunque, avuto *"un congruo tempo per porre rimedio alla situazione giacché erano decorsi circa ventiquattro anni tra la definitività della decisione giurisdizionale che imponeva l'ordine di demolizione e l'attivazione del procedimento esecutivo"*.

La Corte di Cassazione ha condiviso, sul punto, il ragionamento del giudice dell'esecuzione, sulla base della seguente motivazione.

"Non si può ignorare, ai fini del rispetto dei principi di matrice convenzionale sopra individuati, che il ricorrente, destinatario dell'ordine di demolizione fin dal 1998, ha usufruito nel corso di tutto il periodo trascorso tra la definitività del procedimento penale che ha disposto la demolizione e, in virtù della presentazione di una domanda di condono in assenza dei requisiti temporali, di un ulteriore periodo di godimento del bene. Non può essere sottaciuto che incombe, in primo luogo, sul destinatario l'obbligo di provvedere spontaneamente alla demolizione dell'opera abusiva e che solo in presenza di inadempienza subentra l'autorità giurisdizionale. Ora, a fronte dell'iniziativa del Pubblico Ministero, seppur a distanza di anni, il destinatario non può dolersi del tempo trascorso nel quale egli ha indebitamente fruito del bene".

Alla medesime conclusioni della Cassazione penale è pervenuta sostanzialmente anche la giurisprudenza amministrativa che si è occupata della violazione del legittimo affidamento (in tesi pregiudicato dal notevole lasso di tempo intercorso tra la data di realizzazione dell'abuso e l'adozione del provvedimento demolitorio, lasso di tempo che, in tali casi, dovrebbe spingere l'amministrazione a sostenere con motivazione "rafforzata" l'interesse pubblico all'esercizio del potere sanzionatorio).

In sintesi, la giurisprudenza ha affermato il principio secondo cui va esclusa ogni rilevanza al passaggio del tempo in relazione all'adozione dei provvedimenti repressivi edilizi, negando che in tale materia si possa formare un affidamento tutelabile rispetto al perpetrarsi dell'abuso.

L'irrilevanza del passaggio del tempo è stata, in particolare, affermata con riferimento al lasso temporale tra la realizzazione dell'abuso e l'ordine di rimessione in pristino, ovvero per la stessa adozione della misura ripristinatoria, in quanto il provvedimento di demolizione di una costruzione abusiva, al pari di tutti i

provvedimenti sanzionatori in materia edilizia, è atto vincolato che non richiede una specifica valutazione delle ragioni di interesse pubblico, né una comparazione di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti e sacrificati, né, ancora, alcuna motivazione sulla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale alla demolizione, non potendo neppure ammettersi l'esistenza di un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva, che il tempo non può giammai legittimare (Cons. Stato, Sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5088; Cons. Stato, Sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4907), né - ancora - che l'interessato possa dolersi del fatto che l'amministrazione non abbia emanato in data antecedente i dovuti atti repressivi (Cons. Stato, VI, 31 maggio 2013, n. 3010; Cons. Stato, VI, 11 maggio 2011, n. 2781).

In presenza di abusi edilizi, vi è pur sempre un soggetto che pone in essere un comportamento contrastante con le prescrizioni dell'ordinamento, confidando nell'omissione dei controlli o comunque nella persistente inerzia dell'amministrazione nell'esercizio del potere di vigilanza.

Va da sé che, in tali casi, il fattore tempo di certo *"non agisce in sinergia con l'apparente legittimità dell'azione amministrativa favorevole, a tutela di un'aspettativa conforme alle statuizioni amministrative pregresse"* (Cons. Stato, Sez. VI, 21 ottobre 2013, n. 5088; Cons. Stato, Sez. VI, 4 ottobre 2013, n. 4907; Cons. Stato, IV, 4 maggio 2012, n. 2592).

Di affidamento meritevole di tutela si può parlare solo ove il privato, il quale abbia correttamente e in senso compiuto resa nota la propria posizione all'amministrazione, venga indotto da un provvedimento di quest'ultima a ritenere come legittimo il suo operato, non già nel caso in cui sia stato commesso un illecito all'insaputa della stessa (Cons. Stato, Sez. IV, 15 settembre 2009, n. 5509).

Tale orientamento ha, in seguito, ricevuto l'autorevole avallo dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenza del 17 ottobre 2017, n. 9), secondo la

quale il provvedimento con cui viene ingiunta, sia pure tardivamente, la demolizione di un immobile abusivo, non richiede, per la sua natura vincolata e rigidamente ancorata al ricorrere dei relativi presupposti in fatto e in diritto, specifica motivazione in ordine alle ragioni di pubblico interesse (diverse da quelle inerenti al ripristino della legalità violata) che impongono la rimozione dell'abuso.

Il principio in questione - secondo l'Adunanza Plenaria - non ammette deroghe neppure nell'ipotesi in cui l'ingiunzione di demolizione intervenga a distanza di tempo dalla realizzazione dell'abuso, il titolare attuale non sia responsabile dell'abuso e il trasferimento non denoti intenti elusivi dell'onere di ripristino.

4. LA NATURA DELLA SANZIONE DEMOLITORIA: SANZIONE AMMINISTRATIVA RIPRISTINATORIA O PENA ACCESSORIA SOGGETTA A PRESCRIZIONE ?

La giurisprudenza della Cassazione penale italiana, in una a quella dei giudici di merito, ritiene, con orientamento granitico, che l'ordine di demolizione abbia natura amministrativa, configurandosi, per l'esattezza, quale "*sanzione accessoria oggettivamente amministrativa, sebbene soggettivamente giurisdizionale*", esplicitazione, peraltro, di un potere autonomo e non alternativo a quello dell'autorità amministrativa, con il quale può essere coordinato nella fase della esecuzione (Sez. III, 22 settembre 2016, n. 55295, *Fontana*; Sez. III, 11 dicembre 2013, n. 3685, *Russo*; Sez. VI, 10 marzo 1994, n. 6337, *Sorrentino*; SS.UU. 19 giugno 1996, n. 15, *Monterisi*).

Stante la natura amministrativa dell'ordine di demolizione, la stessa giurisprudenza ha costantemente escluso l'estinzione della sanzione per il decorso del tempo, ai sensi dell'articolo 173 c.p., la quale si riferisce alle sole pene principali e, comunque, non alle sanzioni amministrative (fra le tante, Sez. III, 17

febbraio 2022, n. 763, *Reggio*; Sez. III, 10 novembre 2015, n. 49331, *Delorier*; Sez. III, 7 luglio 2015, n. 36387, *Formisano*; Sez. III, 10 novembre 2020, n. 43006, *La Mela*).

È stata negata, altresì, l'estinzione per la prescrizione quinquennale delle sanzioni amministrative, stabilita dall'articolo 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto riguardante le sanzioni pecuniarie con finalità punitiva, mentre l'ordine di demolizione integra una sanzione "*ripristinatoria*", che configura un obbligo di fare, imposto per ragioni di tutela del territorio (Sez. III, 7 luglio 2015, n. 36387, *Formisano*, cit., Sez. III, 18 febbraio 2003, n. 16537, *Filippi*).

Sulla scorta di tale ricostruzione, è stata anche dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 117 Cost., dell'articolo 31 del d.P.R. del 6 giugno 2001, n. 380, per mancata previsione di un termine di prescrizione dell'ordine di demolizione del manufatto abusivo disposto con la sentenza di condanna, in quanto le caratteristiche di detta sanzione amministrativa - che assolve a una funzione ripristinatoria del bene leso, configura un obbligo di fare per ragioni di tutela del territorio e non ha finalità punitive dato il suo carattere reale, nel senso che produce effetti sul soggetto che si trova in rapporto con il bene, anche se non è l'autore dell'abuso - non consentono di ritenerla "*pena*" nel significato attribuitole dalla giurisprudenza della Corte EDU, con la conseguenza che è da escludere sia la irragionevolezza della disciplina che la riguarda, rispetto a quella delle sanzioni penali soggette a prescrizione, sia una violazione del parametro interposto di cui all'art. 117 Cost. (così Cass. pen., Sez. III, 27 febbraio 2022, n. 7631, *Reggio*, cit., nonché Cass. pen., Sez. III, 3 maggio 2016, n. 41475, *Porcu*).

A diversa conclusione è, tuttavia, approdata la Corte EDU, la quale, con sentenza del 27 febbraio 2008 (in causa *Hamer c. Belgio*), nella quale si controverteva della legittimità "*convenzionale*" della esecuzione di un provvedimento sanzionatorio

a distanza di 27 anni dalla data della “*scoperta dell’abuso*”, ha affermato che l’ordine di demolizione per un abuso edilizio costituisce, con certezza, sanzione penale allorquando la sua esecuzione intervenga a distanza di numerosi anni a far data dall’accertamento del fatto e “*non sia stata acquisita alcuna prova per dimostrare che in ogni fase del procedimento il richiedente abbia ostacolato il regolare svolgimento delle indagini* (...).

La Corte EDU, con tale sentenza, ha innanzitutto confermato l'autonomia del concetto di “*accusa penale*” nell'articolo 6 della CEDU, precisando che tre sono i criteri che devono essere presi in considerazione per valutare se qualcuno è accusato di aver commesso un atto “*criminale*”: in primo luogo, la classificazione del reato nel diritto nazionale, quindi la natura del reato e infine la natura e gravità della sanzione che l'interessato rischia. Su questa base, la Corte è giunta alla decisione che una misura per procedere alla demolizione dovrebbe effettivamente essere considerata come una “*punizione*” alla luce della CEDU.

Più specificamente, nel caso esaminato, la Corte ha accertato che, dal rapporto ufficiale del febbraio 1994, il proprietario era stato perseguito in relazione al mantenimento in sito di una costruzione illegale. Il procedimento aveva avuto una durata compresa tra 8 e 9 anni, di cui più di 5 anni impiegati per il solo periodo delle indagini, che, secondo la Corte, non presentavano nemmeno aspetti di particolare complessità.

La Corte ha, dunque, accertato che vi era stata effettivamente una violazione dell'articolo 6 della CEDU, come lamentato dalla ricorrente, e che il termine ragionevole era stato superato.

In proposito, va sottolineato che la Corte EDU ha anche affermato che l’esecuzione di una decisione giudiziaria non può essere impedita, inficiata o ritardata in maniera eccessiva (cfr. le sentenze *Burdov c. Russia*, 7 maggio 2002; *Immobiliare Saffi c. Italia*, 28 luglio 1999, e *Hornsby c. Grecia*, 19 marzo 1997),

“essendo lo Stato interno tenuto a garantire l'esecuzione delle decisioni pronunciate dai Tribunali, all'uopo dotandosi di un arsenale giuridico adeguato e sufficiente ad assicurare il rispetto delle obbligazioni positive che su di lui incombono”.

Astenendosi, infatti, per un lungo periodo di tempo dal prendere le misure necessarie al fine di eseguire la decisione giudiziaria definitiva ed esecutiva, l'autorità procedente finisce per *“privare di ogni effetto utile l'articolo 6 § 1 della Convenzione”*, per il quale *“ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata ... entro un termine ragionevole”*.

In ambito penale, peraltro, lo scopo di tale disposizione è quello di *“garantire che l'interessato non sia costretto a rivestire la qualità di imputato troppo a lungo e che l'accusa elevata nei suoi confronti venga decisa in tempi, per l'appunto, ragionevoli”* (*Wemhoff v. Germany*, § 18; *Kart v. Turkey* [GC], § 68).

Il periodo di tempo rilevante ai fini della determinazione della *“ragionevole durata”* va, comunque, calcolato - secondo la Corte EDU - a partire dal giorno in cui l'interessato viene formalmente accusato (*Neumeister v. Austria* § 18).

Con specifico riferimento alla durata del processo penale, la Corte ha anche chiarito che il lasso di tempo preso in considerazione dall'articolo 6 copre, di fatto, l'intero procedimento (*Kónig v. Consiglio d'Europa / Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Germany*, § 98), incluso il giudizio di appello (*Delcourt v. Belgium*, §§ 25-26; *Kónig v. Germany*, § 98; *v. the United Kingdom* [GC], § 109).

Ne deriva che anche l'esecuzione delle sentenze deve essere considerata parte integrante del processo penale ai fini dell'articolo 6 (*Assanidze v. Georgia* [GC], § 181).

Ed infatti, *“le garanzie previste dalla norma in parola sarebbero illusorie se i sistemi giudiziari ed amministrativi degli Stati Contraenti consentissero che una sentenza definitiva e vincolante (...) potesse rimanere ineseguita”* a detrimento della persona interessata o

anche di quella nella cui sfera soggettiva debbano riverberarsi i suoi effetti negativi in violazione del principio dell'affidamento incolpevole.

La Corte EDU, nel procedimento *Burdov c. Russia*, ha anche precisato che il diritto all'equo processo di cui all'articolo 6 § 1 è posto a garanzia, oltre che del corretto svolgimento del processo, anche dell'effettività della sua fase esecutiva.

Inoltre, la ragionevolezza della durata dei procedimenti deve essere determinata alla luce delle circostanze del caso concreto e nell'ottica di una valutazione complessiva (*Boddaert v. Belgium*, § 36).

Del resto, sebbene alcuni stati e gradi del procedimento siano stati, di per sé, trattati in tempi rapidi, la durata complessiva del procedimento potrebbe comunque eccedere i limiti della ragionevolezza (*Dobbertin v. France*, § 44).

D'altronde, l'articolo 6 non impone, *sic et simpliciter*, che i procedimenti giudiziari siano spediti, ma implica anche il più generale principio della corretta amministrazione della giustizia.

Occorre dunque sempre effettuare un equo bilanciamento tra i vari aspetti di tale fondamentale diritto (*Boddaert v. Belgium*, § 39).

In ogni caso, l'articolo 6 § 1 non impone nemmeno all'esecutato di cooperare attivamente con le autorità giudiziarie, prevedendo, comunque, che gli Stati Contraenti assolvano l'onere di organizzare il proprio sistema giudiziario in maniera tale che le corti nazionali possano rispettare tutti i requisiti ivi previsti (*Abdoella v. the Netherlands*, § 24; *Dobbertin v. France*, § 44).

Infine, sebbene un temporaneo carico di lavoro arretrato non implichi, di per sé, la responsabilità degli Stati, a condizione che questi adottino misure adeguate, efficaci e rapide per affrontare una tale situazione eccezionale (*Milasi v. Italy*, § 18; *Baggetta v. Italy*, § 23), il grande carico di lavoro e le misure adottate allo scopo di porvi rimedio sono stati elementi che la Corte ha raramente considerato decisivi (*Eckle v. Germany*, § 92).

5. CONSIDERAZIONI FINALI

Tirando le fila del ragionamento, ritengo che, pur avendo la giurisprudenza nazionale ripetutamente affermato che non può essere invocato un assoluto diritto alla casa (che avrebbe un carattere così ampio ed assorbente da superare sempre e comunque - vanificandola del tutto - ogni prescrizione amministrativa o penale in punto di edificabilità dei suoli e tutela del territorio) o un generico diritto alla vita privata e familiare, possa convenirsi sul fatto che la demolizione di un'abitazione, trattandosi di misura particolarmente invasiva, debba formare oggetto, prima di essere portata ad esecuzione, di un approfondito e rigoroso scrutinio sotto il profilo della proporzionalità.

Infatti, come sottolineato dalla Corte EDU, un conto è proteggere il diritto meramente economico di chi costruisce violando la normativa edilizia ed un altro conto è assicurare che la prima ed unica casa di una persona in difficoltà economica o in una condizione di salute precaria non venga demolita con leggerezza .

E tanto anche perché il giudice delle leggi ha espressamente riconosciuto che:

“Il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona” (Corte cost., 2 aprile 1999, n. 119).

“Il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione. Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso.” (Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217).

È doveroso da parte della collettività intera impedire che le persone possano rimanere prive di abitazione” (Corte cost. 17 febbraio 1987, n. 49).

“Indubbiamente l'abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell'individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge” (Corte Cost., 15 luglio 1983, n. 252).

In conclusione, il diritto all'abitazione, pur non volendolo considerare assoluto, è pur sempre un *diritto sociale*, collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo, poiché, esprimendo il dovere di solidarietà sociale, connota la stessa forma costituzionale dello *Stato sociale*.

L'abitazione, peraltro, è *“il luogo degli affetti, degli interessi e delle abitudini in cui si esprime la vita familiare e si svolge la continuità delle relazioni domestiche, centro di aggregazione e di unificazione dei componenti del nucleo, complesso di beni funzionalmente organizzati per assicurare l'esistenza della comunità familiare”* (Cass., SS.UU. civ., 21 luglio 2004, n. 13603; Cass., Sez. III civ., 10 aprile 2019, n. 9990).

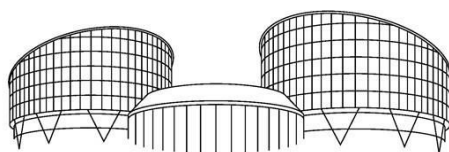
Il diritto al rispetto della propria casa ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione tocca inevitabilmente anche questioni di importanza fondamentale per l'integrità fisica e morale dell'individuo, il mantenimento delle relazioni con gli altri e un posto stabile e sicuro nella comunità.

È, pertanto, innegabile che l'esercizio del bilanciamento in base a tale disposizione, *“nei casi in cui l'interferenza consista nella perdita della sola casa di una persona, sia di un ordine diverso, con un significato particolare che si riferisce alla portata dell'intrusione nella sfera personale degli interessati”* (Corte Edu, *Connors*, § 82).

È tempo, dunque, che il legislatore nazionale affronti, con la giusta serenità, il problema delle demolizioni, che, comunque, avvengono, nel nostro paese, a macchia di leopardo e senza alcun criterio logico o cronologico, senza farsi condizionare da falsi ideologismi, guardando, appunto, alla giurisprudenza europea

per garantire la soluzione migliore e realizzare il giusto temperamento tra attività repressiva, valori da salvaguardare e diritto alla inviolabilità del domicilio.

L'obbiettivo, in una società democratica come la nostra, basata sul primato della Costituzione e sulla tutela dei diritti fondamentali, è irrinunciabile.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TERZA SEZIONE

CASO SIMONOVA c. BULGARIA

(Domanda n. 30782/16)

SENTENZA

Art. 8 - Abitazione - Ordine, senza valutazione di proporzionalità, di demolizione di un edificio costruito abusivamente, abitazione della ricorrente e dei suoi figli minori

- Mancata considerazione del rischio di lasciare la famiglia senza casa e

STRASBURGO

11 aprile 2023

La sentenza diventerà definitiva nelle circostanze previste dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può essere soggetta a revisione editoriale.

Nel caso Simonova c. Bulgaria,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (Terza Sezione), riunita in sezione composta da:

Pere Pastor Vilanova, *Presidente*,

Georgios A. Serghides,

Yonko Grozev,

Jolien Schukking,

Peeter Roosma,

Ioannis Ktistakis,

Andreas Zünd, *giudici*,

e Milan Blaško, *cancelliere di sezione*,

visti:

il ricorso (n. 30782/16) contro la Repubblica di Bulgaria presentato alla Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione") da una cittadina bulgara, la signora Veska Atanasova Simonova ("la ricorrente"), il 25 maggio 2016;

la decisione di notificare al Governo bulgaro ("il Governo") il reclamo relativo alla presunta interferenza con il diritto della ricorrente al rispetto del proprio domicilio e di dichiarare irricevibile il resto del ricorso;

le osservazioni delle parti;

Avendo deliberato in privato il 14 marzo 2023,

Emette la seguente sentenza, che è stata adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. Il caso riguarda principalmente la questione se un ordine di demolizione di un edificio costruito illegalmente che si presumeva fosse l'unica abitazione della ricorrente, una madre single, e dei suoi figli minori fosse "necessario in una società democratica" ai sensi dell'articolo 8 § 2 della Convenzione, dato che né l'autorità che ha emesso l'ordine né il tribunale che lo ha successivamente riesaminato hanno analizzato se la demolizione sarebbe stata proporzionata alla luce delle circostanze individuali della ricorrente.

I FATTI

2. La ricorrente è nata nel 1972 e vive a Kuklen. È stata rappresentata dalla sig.ra D. Spilkova, avvocato che esercita a Plovdiv.

3. Il Governo era rappresentato dal suo agente, la signora I. Nedyalkova, del Ministero della Giustizia.

I. EDIFICIO ABITATO DA IL RICHIEDENTE E I SUOI FIGLI

4. La ricorrente, che non è sposata, ha sette figli, nati nel 1996, 1997, 1999, 2003, 2006, 2008 e 2011.

5. Nel 2007 il ricorrente, insieme a un'altra persona, ha acquistato due terzi di un appezzamento di terreno agricolo di 793 metri quadrati nei pressi di Kuklen, una città di circa 6.000 abitanti nel sud della Bulgaria, ai piedi dei Monti Rodopi e a circa quindici chilometri a sud di Plovdiv. Nell'aprile 2009 i due, insieme al proprietario del restante terzo del terreno, hanno ottenuto il permesso di costruire un edificio di servizio di 35 metri quadrati. L'edificio è stato completato in una data imprecisata e, secondo la ricorrente, lei e i suoi figli hanno iniziato a viverci.

II. LA DEMOLIZIONE ORDINI E I RICORSI DEL RICORRENTE CONTRO DI ESSE

6. A seguito delle denunce presentate nel giugno e nell'ottobre 2013 dal proprietario di un terreno confinante, secondo il quale una parte dell'edificio si trovava sul suo terreno, nel marzo 2014 una commissione comunale ha ispezionato il sito e ha constatato che l'edificio si trovava su un terreno di proprietà altrui, che non era stato redatto alcun documento che ne attestasse la conformità al regolamento edilizio e che veniva utilizzato per scopi residenziali, anche se al momento della richiesta del permesso di costruzione il richiedente aveva dichiarato che sarebbe stato utilizzato per scopi agricoli.

7. Sulla base di questi risultati, nel maggio 2014 il vicesindaco di Kuklen ha stabilito che l'edificio era illegale e ne ha ordinato la demolizione.

8. Il ricorrente ha presentato ricorso giurisdizionale e nel dicembre 2014 il Tribunale amministrativo di Plovdiv ha annullato tale ordinanza (cfr. p e III . № 2804 om 16.12.2014 z. no адм. д. № 1737/2014 z., АдМС-Пловдив). Ha notato che il numero di identificazione del lotto su cui sorgeva l'edificio, secondo il rapporto redatto dalla commissione che aveva ispezionato il sito, era quello del lotto di proprietà del richiedente e non di quello confinante. Non è stato fatto alcuno sforzo successivo per chiarire il punto. Emettendo l'ordinanza senza accertare l'esatta ubicazione dell'edificio, il vicesindaco ha violato il regolamento interno.

9. A seguito di un ulteriore reclamo da parte del proprietario del lotto confinante, il 21 gennaio 2015 una commissione comunale ha nuovamente ispezionato il sito e ha rilevato che l'edificio era stato eretto su un terreno di proprietà altrui, in violazione della licenza edilizia ottenuta dal richiedente, che non era stato redatto alcun documento che ne attestasse la conformità alle norme edilizie e che veniva utilizzato dalla famiglia del richiedente per scopi residenziali, in violazione della legislazione urbanistica. La commissione ha inoltre rilevato che l'edificio non disponeva di impianti elettrici, idrici e fognari.

10. Il giorno successivo, il 22 gennaio 2015, le autorità comunali hanno informato i servizi sociali della situazione, affinché prendessero provvedimenti per assistere la ricorrente e i suoi figli.

11. Il 4 marzo 2015 il vicesindaco di Kuklen ha nuovamente ordinato la demolizione dell'edificio, nell'esercizio dei suoi poteri ai sensi della legislazione urbanistica e sulla base del fatto che l'edificio era stato eretto senza i documenti richiesti. Ha dato alla ricorrente e ai suoi comproprietari sessanta giorni di tempo per adeguarsi, altrimenti l'ordine sarebbe stato eseguito dalle autorità.

12. La ricorrente ha chiesto un ricorso giudiziario. Nella sua richiesta, redatta da un avvocato, ha sostenuto che l'edificio era in possesso dei documenti richiesti ed era stato eretto sul suo terreno. È vero che esisteva una controversia con il vicino sui confini dei rispettivi appezzamenti, ma tale controversia non aveva alcuna rilevanza sulla questione se l'edificio fosse stato eretto legittimamente, in quanto, secondo la giurisprudenza della Corte Suprema Amministrativa, le controversie sul titolo di proprietà del terreno sottostante erano irrilevanti per la legittimità di un edificio, e la controversia sui confini era soggetta alla risoluzione dei tribunali civili. La ricorrente ha poi affermato che l'ordinanza non chiarisce a quale titolo lei sia la sua destinataria.

13. Nelle memorie scritte depositate nel giugno e nel novembre 2015, il legale della ricorrente ha sollevato vari argomenti a sostegno dell'illegittimità dell'ordinanza, ma non ha menzionato il fatto che la ricorrente visse nell'edificio con i suoi figli né ha sostenuto che la sua demolizione avrebbe interferito in modo sproporzionato con il suo diritto al rispetto del proprio domicilio. La memoria citava l'articolo 6 del Codice di procedura amministrativa (si veda il paragrafo 27) a sostegno dell'argomentazione secondo cui le autorità municipali sarebbero state parziali e non avrebbero garantito un adeguato equilibrio procedurale tra le parti. I legali della ricorrente non hanno avanzato argomentazioni sulla proporzionalità della demolizione nemmeno durante l'udienza del caso.

14. Nelle memorie scritte che la stessa ricorrente ha depositato nel novembre 2015, ha dichiarato, tra l'altro, di avere quattro figli minori con i quali viveva nell'immobile.

15. Con sentenza definitiva del 25 novembre 2015, il Tribunale amministrativo di Plovdiv ha confermato l'ordine di demolizione *nei confronti* della ricorrente (cfr. *peu. № 2383 om 25.11.2015 г. no адм. д. № 815/2015 г., АдМС-Пловдив*). Ha osservato che la licenza ottenuta dalla signora era stata rilasciata per un edificio che sorgeva sul suo terreno e non su quello confinante, mentre, secondo le prove acquisite nel corso del procedimento, l'edificio sorgeva quasi interamente sul terreno confinante. L'edificio era quindi illegale e soggetto a demolizione. L'ordinanza, essendo volta a contrastare l'abusivismo edilizio, perseguiva un obiettivo corretto. Verso la fine della sentenza, la cui parte principale riguardava la legittimità dell'edificio, il tribunale ha brevemente osservato quanto segue in risposta all'affermazione della ricorrente di essere madre di quattro figli minori con i quali viveva nell'edificio (cfr. paragrafo 14):

"Per quanto riguarda le affermazioni della [ricorrente] in cui indica di essere madre di quattro figli, occorre ribadire che già il 22 gennaio 2015 l'architetto capo del comune di Kuklen ha inviato una lettera ai [servizi sociali] affinché prendano provvedimenti *nei confronti* della famiglia della [ricorrente] nell'ambito delle loro ... competenze [cfr. paragrafo 10 supra].

Questa Corte ritiene inoltre che, nel caso di specie, la sentenza [della Corte] nella causa [Yordanova e altri c. Bulgaria (n. 25446/06, 24 aprile 2012)] sia inapplicabile, in considerazione delle differenze tra l'oggetto della presente causa e quello di tale causa, vale a dire che quest'ultima [riguardava] un'ordinanza [di sfratto da una proprietà comunale] ai sensi dell'articolo 65 della legge sulla proprietà comunale [1996]".

16. All'inizio del 2016 la ricorrente ha chiesto la riapertura del procedimento di ricorso giurisdizionale. Nel giugno 2016 il Tribunale amministrativo supremo ha respinto la sua richiesta (cfr. *пеш. № 7099 до 14.06.2016 г. no адм. д. № 1458/2016 г., BAC, II o.*).

III. ESECUZIONE DELL'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE DEL MARZO 2015

17. In una data imprecisata della metà del 2016 i servizi sociali hanno informato la ricorrente che se non fosse stata in grado di assicurare una sistemazione ai suoi figli minori dopo la prevista demolizione dell'edificio, ad esempio presso parenti, li avrebbero collocati in un istituto specializzato. Il 3 agosto 2016 il sindaco di Kuklen ha invitato la ricorrente a discutere la proposta con il Comune e un rappresentante dei servizi sociali il 9 agosto 2016, ma a quanto pare non si è presentata all'incontro.

18. Quasi un anno dopo, il 31 luglio 2017, i funzionari comunali hanno visitato il sito e hanno registrato che l'ordine di demolizione non era stato rispettato.

19. Con una lettera datata 1° agosto 2017, il sindaco di Kuklen ha avvisato la ricorrente e i servizi sociali che la demolizione sarebbe avvenuta il 30 agosto 2017. La ricorrente ha rifiutato di ricevere la lettera, facendo presente di essersi rivolta al Tribunale.

20. Con una lettera del 21 agosto 2017, i servizi sociali hanno informato il sindaco di Kuklen di aver visitato l'edificio e di aver accertato che la ricorrente vi abitava con quattro dei suoi figli. I servizi sociali hanno proposto un incontro il 24 agosto 2017 con la ricorrente e i funzionari comunali per discutere se fosse possibile per il Comune fornire alla famiglia una sistemazione temporanea o permanente o, in caso contrario, collocare i bambini presso parenti o in un alloggio gestito dai servizi sociali. Non è chiaro se tale incontro abbia avuto luogo.

21. Il 25 agosto 2017 il vicesindaco di Kuklen e due funzionari comunali hanno discusso con la ricorrente dell'imminente demolizione. Le hanno comunicato che i servizi sociali intendevano prelevare i suoi figli dall'edificio il 29 agosto 2017, il giorno prima della prevista demolizione, e collocarli in un alloggio protetto per un periodo di quarantotto ore. Hanno raccomandato alla ricorrente di mandare i bambini a vivere con

parenti di lei in un villaggio vicino. La richiedente ha rifiutato e ha dichiarato che lei e i suoi figli non hanno intenzione di trasferirsi dall'edificio.

22. In un ulteriore colloquio avvenuto tre giorni dopo, il 28 agosto 2017, la ricorrente ha ceduto e ha detto che lei e i suoi figli si sarebbero trasferiti da parenti. Ha rifiutato l'aiuto dei servizi sociali, affermando che lei e il padre dei bambini potevano prendersi cura di loro.

23. La demolizione non ha potuto avere luogo il 30 agosto 2017 perché l'azienda che avrebbe dovuto eseguirla ha avuto difficoltà tecniche. Alla fine è stata effettuata il 17 novembre 2017 e sono stati abbattuti il tetto e una delle pareti dell'edificio. Secondo il richiedente, ciò è avvenuto senza che fossero state rispettate le formalità richieste.

24. Sembra che in una data sconosciuta del 2018 il richiedente abbia ricostruito l'edificio e abbia ripreso ad abitarlo.

QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO

25. Le disposizioni di legge e la giurisprudenza relative all'emissione e all'esecuzione di ordini di demolizione di edifici eretti illegalmente sono state illustrate in *Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria* (n. 46577/15, §§ 25-40, 21 aprile 2016) e *Aydarov e altri c. Bulgaria* ((dec.), no. 33586/15, §§ 41-43, 2 ottobre 2018). In quest'ultimo caso la Corte ha osservato, in particolare, che la Corte amministrativa suprema bulgara, almeno fino alla metà del 2017, aveva aderito pienamente alla sua posizione tradizionale secondo cui le autorità di controllo edilizio non avevano alcun potere discrezionale in merito alla rimozione di edifici illegali; che l'unica linea di azione aperta a tali autorità in tali casi era quella di ordinare la demolizione degli edifici; e che in tali casi tali autorità non erano vincolate da un requisito generale di proporzionalità, poiché tale requisito si applicava solo quando l'autorità pertinente aveva un potere discrezionale (si veda *Aydarov e altri*, sopra citato, § 42).

26. In questo caso, va inoltre osservato che nella sua giurisprudenza ai sensi dell'articolo 294 del Codice di procedura amministrativa - che prevede un controllo giurisdizionale, non impugnabile, dei provvedimenti adottati dalle autorità per l'esecuzione delle decisioni amministrative (cfr. *Ivanova e Cherkezov*, cit., § 35) - il Tribunale amministrativo di Plovdiv ha ritenuto, in linea con la posizione tradizionale dei tribunali amministrativi bulgari in questo settore (ibidem),

§§ 36-40), che la demolizione, a causa di irregolarità, di un edificio che costituisce l'unica abitazione di una persona non costituisce per definizione un'ingerenza sproporzionata nei diritti garantiti dall'articolo 8 della Convenzione (cfr. *пеш. № 1711 от 24.07.2018 г. no адм. д. № 1878/2018 г., АдМС-Пловдив*). Solo alla fine del 2018 tale tribunale ha iniziato a valutare la proporzionalità di tali misure alla luce delle circostanze individuali delle persone interessate nei procedimenti ai sensi dell'articolo 294 (cfr. *пеш. № 2654 от 13.12.2018г. no адм. д.*

№ 2438/2018 г., АдМС-Пловдив; пеш. № 1522 от 11.07.2019 г. no адм. д. № 513/2019 г., АдМС-Пловдив; пеш. № 1524 от 11.07.2019 г. no адм. д.

№ 485/2019 г., АдМС-Пловдив; е реш. № 2589 от 11.12.2019 г. по адм. д. № 512/2019 г., АдМС-Пловдив).

27. L'articolo 6 del Codice di procedura amministrativa enuncia diversi principi generali di diritto e procedura amministrativa: che le autorità devono adempiere ai loro doveri con ragionevolezza, buona fede e giustizia (§ 1); che una decisione amministrativa e la sua esecuzione non devono ledere i diritti o gli interessi legittimi più di quanto sia strettamente necessario (§ 2); che se una decisione amministrativa lede diritti o fa sorgere doveri per i privati, le autorità devono scegliere la linea di condotta più favorevole per questi ultimi, se consente di raggiungere lo scopo legale (§ 3); che tra due o più possibili linee d'azione, le autorità devono scegliere quella più economica e favorevole per lo Stato e la società (§ 4); e che le autorità devono astenersi da decisioni o azioni che potrebbero causare danni palesemente sproporzionati (§ 5).

LA LEGGE

I. PRESUNTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

28. La ricorrente lamentava che l'ordine di demolizione del marzo 2015 dell'edificio in cui viveva con i figli aveva interferito in modo sproporzionato con il suo diritto al rispetto del proprio domicilio. Ha invocato l'articolo 8 della Convenzione, che recita, per quanto pertinente:

"1. Ogni persona ha diritto al rispetto ... della propria casa ...

2. Non vi sarà alcuna interferenza da parte di un'autorità pubblica nell'esercizio di questo diritto, a meno che non sia conforme alla legge e sia necessaria in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale, della pubblica sicurezza o del benessere economico del Paese, per la prevenzione di disordini o crimini, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui".

A. Ammissibilità

1. Applicabilità dell'articolo 8 della Convenzione

(a) Le osservazioni delle parti

29. Il Governo ha sottolineato che la ricorrente non aveva specificato quando l'edificio era stato costruito o quando aveva iniziato a viverci. Su questa base, si sono chiesti se avesse avuto legami sufficientemente duraturi con l'edificio, tanto da poterlo considerare la sua casa. Hanno poi aggiunto che le prime informazioni certe sul fatto che la ricorrente vivesse nell'edificio risalivano al marzo 2014, mentre le autorità ne avevano ordinato la demolizione circa due mesi dopo, nel maggio 2014. La denuncia era quindi incompatibile *ratione materiae* con la Convenzione.

30. La ricorrente ha dichiarato di aver acquistato il terreno su cui sorgeva l'edificio e che le autorità avevano approvato il progetto dell'edificio.

e le aveva dato una licenza edilizia. Era ovvio che se qualcuno aveva investito denaro e sforzi per costruire un edificio in cui vivere, lei avrebbe considerato quell'edificio la sua casa, soprattutto perché non ne aveva un'altra. Tra la costruzione e l'emissione dell'ordine di demolizione del marzo 2015 sono trascorsi più di cinque anni, un tempo sufficiente per creare un legame abbastanza forte con l'edificio da considerarlo la casa sua e dei suoi figli.

(b) La valutazione della Corte

31. La commissione comunale che ha ispezionato l'edificio nel marzo 2014 ha notato che la ricorrente lo utilizzava per scopi residenziali (cfr. paragrafo 6). Sebbene non vi siano informazioni su quando esattamente dopo il 2009 l'edificio sia stato costruito e quando la ricorrente e i suoi figli vi si siano trasferiti (si veda il paragrafo 5 supra), il periodo di quasi un anno tra il marzo 2014 e il marzo 2015 - quando il sindaco ha emesso l'ordinanza di demolizione oggetto del presente caso (si veda il paragrafo 11 supra) - è sufficientemente lungo per accettare che i legami della ricorrente con l'edificio fossero sufficienti e continui, in modo da qualificarlo come la sua "casa" (si confrontino *Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria*, no. 46577/15, §§ 8, 12 e 49, 21 aprile 2016; *Sharxhi e altri c. Albania*, n. 10613/16, §§ 9, 11 e 112, 11 gennaio 2018; e *Ghailan e altri c. Spagna*, no. 36366/14, § 55, 23 marzo 2021, e contrasto *Zabor c. Polonia* (dec.), no. 33690/06, § 74, 7 gennaio 2014). Il Governo non ha suggerito, e non ci sono prove, che il ricorrente avesse un domicilio altrove (confrontare *Gillow v. the United Kingdom*, 24 novembre 1986, § 46, Series A no. 109; *Prokopovich v. Russia*, no. 58255/00, § 38, CEDU 2004-XI (estratti); e *Hasanali Aliyev e altri c. Azerbaijan*, no. 42858/11, § 35, 9 giugno 2022, e contrasto *Kaminskas c. Lituania*, no. 44817/18, § 43, 4 agosto 2020). Né la sua situazione può essere equiparata a quella dei ricorrenti nella causa *Hirtu e altri c. Francia* (n. 24720/13, §§ 5 e 65, 14 maggio 2020): mettere la propria roulotte su un terreno per roulotte per sei mesi non è la stessa cosa che vivere per più di un anno in un edificio che si è costruito. È inoltre evidente che il ricorrente ha continuato a vivere nell'edificio fino alla sua demolizione, avvenuta più di due anni dopo, nel novembre 2017 (si vedano i paragrafi 17-23 e si confronti *Zehentner c. Austria*, n. 20082/02, § 53, 16 luglio 2009).

32. Si applica pertanto l'articolo 8 della Convenzione.

2. Esaurimento delle vie di ricorso interne

(a) Le osservazioni delle parti

33. Il Governo ha sostenuto che la ricorrente non ha esaurito le vie di ricorso interne, dato che nel chiedere il controllo giurisdizionale dell'ordine di demolizione non ha invocato espressamente o nella sostanza l'articolo 8 della Convenzione, né ha esposto il suo caso sulla base del fatto che la demolizione avrebbe interferito in modo sproporzionato con il suo diritto al rispetto del suo domicilio. La mera menzione, nelle sue osservazioni del novembre 2015, del fatto che viveva nell'edificio

con i suoi quattro figli minori non era un'argomentazione in tal senso. Nemmeno il riferimento all'articolo 6 del Codice di procedura amministrativa in un contesto diverso era un'argomentazione del genere. La ricorrente, inoltre, non aveva contestato l'esecuzione dell'ordine di demolizione ai sensi dell'articolo 294 del Codice di procedura amministrativa.

34. La ricorrente ha sostenuto che, anche se non aveva specificato in termini che la demolizione sarebbe stata sproporzionata, le autorità avevano l'obbligo di rispettare il principio di proporzionalità, in quanto si trattava di un principio generale del diritto, sancito dall'articolo 6 del Codice di procedura amministrativa. Tale disposizione era stata citata nelle istanze presentate a suo nome al Tribunale amministrativo di Plovdiv. Per quanto riguarda la possibilità di impugnare l'esecuzione dell'ordine di demolizione ai sensi dell'articolo 294 del Codice di procedura amministrativa, essa era irrilevante, poiché al momento in cui si era rivolta al Tribunale l'ordine non era ancora stato eseguito; ciò era avvenuto più di un anno dopo.

(b) La valutazione della Corte

35. È vero che nel caso di specie i motivi per cui la ricorrente ha chiesto il controllo giurisdizionale dell'ordine di demolizione del marzo 2015 non erano collegati ai suoi diritti ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. È anche vero che le argomentazioni presentate dai suoi difensori non citavano tale disposizione o almeno contenevano argomenti volti a dimostrare che l'ordinanza interferiva ingiustificatamente con il diritto della ricorrente al rispetto del proprio domicilio (si vedano i paragrafi 12 e 13). Il mero riferimento all'articolo 6 del Codice di procedura amministrativa in un altro contesto (cfr. paragrafo 27 supra) non può essere considerato sufficiente a tale riguardo. Ma nelle memorie che lei stessa ha depositato presso il tribunale investito della sua domanda di ricorso giurisdizionale, la ricorrente ha dichiarato di avere quattro figli minorenni con i quali viveva nell'edificio, e nella sentenza che ne è seguita tale tribunale ha preso questo come un argomento contro la necessità della demolizione, che l'ha persino spinta a chiarire perché a suo avviso il suo caso poteva essere distinto da quello di *Yordanova e altri c. Bulgaria* (n. 25446/06). *Bulgaria* (n. 25446/06, 24 aprile 2012) - il primo caso in cui la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione nei confronti della Bulgaria in relazione alla proporzionalità di un'ordinanza di sgombero (si vedano i paragrafi 14 e 15). In queste specifiche circostanze, si può accettare che la ricorrente abbia sufficientemente portato il suo reclamo ai sensi dell'articolo 8 all'attenzione del tribunale nazionale competente.

36. La ricorrente non ha poi tentato di impugnare l'esecuzione dell'ordine di demolizione ai sensi dell'articolo 294 del Codice di procedura amministrativa, che prevede un controllo giurisdizionale, non impugnabile, dei provvedimenti adottati per l'esecuzione delle decisioni amministrative (cfr. paragrafo 26 supra). Un rimedio in grado di portare a un esame della proporzionalità della misura nella fase della sua esecuzione può in linea di principio essere efficace in casi come questo (si vedano *Ivanova e Cherkezov*, sopra citati, § 58, e *Aydarov e altri v. Bulgaria* (dec.), no. 33586/15, § 70, 2 ottobre 2018). Ma tali procedimenti

avrebbe avuto luogo esclusivamente presso il Tribunale amministrativo di Plovdiv, che aveva già constatato che l'ordinanza non pregiudicava indebitamente il diritto della ricorrente al rispetto del proprio domicilio. Non le si può quindi rimproverare di non aver tentato un simile procedimento. Inoltre, uno sguardo alle decisioni pertinenti di tale tribunale (si veda il paragrafo 26 supra) mostra che esso ha iniziato a valutare la proporzionalità di tali misure alla luce delle circostanze individuali delle persone interessate nei procedimenti ai sensi dell'articolo 294 solo alla fine del 2018, mentre l'edificio nel presente caso è stato demolito nel novembre 2017 (si confronti *Aydarov e altri*, sopra citato, § 70 *in fine*).

37. La duplice obiezione del Governo di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne deve quindi essere respinta.

3. *Rispetto del termine di sei mesi*

(a) **Le osservazioni delle parti**

38. In alternativa al primo motivo di non esaurimento (si veda il precedente paragrafo 33), il Governo ha sostenuto che il reclamo era tardivo. Essi hanno sostenuto che la richiesta di revisione giudiziaria dell'ordine di demolizione non era stata un rimedio efficace, poiché all'epoca i tribunali amministrativi bulgari si erano attenuti alla posizione secondo cui l'unica linea di azione aperta alle autorità rispetto agli edifici eretti illegalmente era quella di ordinarne la demolizione, e non avevano valutato la proporzionalità di tali decisioni con riferimento alle circostanze individuali delle persone interessate. La ricorrente avrebbe dovuto esserne consapevole e rendersi conto che la sua richiesta sarebbe stata respinta. Ne consegue che avrebbe dovuto rivolgersi alla Corte entro sei mesi dall'ordinanza stessa.

39. La ricorrente ha affermato di aver presentato domanda alla Corte entro sei mesi dalla decisione interna definitiva: la sentenza emessa dal Tribunale amministrativo di Plovdiv il 25 novembre 2015.

(b) **La valutazione della Corte**

40. Quando la ricorrente ha chiesto il controllo giurisdizionale dell'ordine di demolizione del marzo 2015, la posizione generale dei tribunali amministrativi bulgari era che la demolizione di un edificio a causa di irregolarità amministrative nella sua costruzione non costituiva, per definizione, un'interferenza sproporzionata con i diritti di cui all'articolo 8 delle persone interessate da tale demolizione (si vedano *Ivanova e Cherkezov*, §§ 26-27, e *Aydarov e altri*, § 42, entrambi citati sopra). Si può tuttavia ammettere che l'inefficacia di tale rimedio non era già evidente alla ricorrente al momento dell'emissione dell'ordinanza, ed è emersa solo quando il Tribunale amministrativo di Plovdiv ha respinto la sua domanda di ricorso giurisdizionale (cfr. *Aydarov e altri*, sopra citata, § 68), tanto più che la ricorrente era già riuscita a ottenere, sebbene per motivi diversi, l'annullamento della precedente ordinanza di demolizione da parte di tale tribunale (cfr. paragrafo 8 sopra). La sua domanda di riesame giudiziario dell'ordinanza di demolizione del marzo 2015

non può essere visto come un tentativo mal concepito di ottenere un risarcimento che dovrebbe essere ignorato ai fini della valutazione del rispetto del termine di sei mesi ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione (si vedano, *mutatis mutandis*, *Hizb Ut-Tahrir e altri c. Germania* (dec.), no. 31098/08, § 59, 12 giugno 2012, e *Pintar e altri c. Slovenia*, nn. 49969/14 e altri 4, § 107, 14 settembre 2021). In effetti, il primo motivo di non esaurimento del Governo (si veda il paragrafo 33 supra) si basava sul presupposto che tali procedimenti giudiziari fossero in grado di risolvere il problema dell'articolo 8 della ricorrente. Non le si può rimproverare di aver proceduto sulla base dello stesso presupposto. È vero che all'epoca tale richiesta offriva solo una remota prospettiva di successo. Tuttavia, non si trattava di un passo del tutto inutile, e il procedimento di controllo giudiziario avviato dalla ricorrente può quindi essere preso in considerazione nel valutare il rispetto del termine di sei mesi (si veda, *mutatis mutandis*, *B. c. Francia*, 25 marzo 1992, § 42, Serie A n. 232-C.); *A. c. Francia*, 23 novembre 1993, § 30, Serie A n. 277-B; e *Ünal Tekeli v. Turchia*, n. 29865/96, § 38, CEDU 2004-X (estratti)). La donna si è rivolta alla Corte esattamente sei mesi dopo la sentenza definitiva di quel procedimento.

41. Sanzionare la ricorrente per aver tentato di impugnare l'ordine di demolizione a livello nazionale - come aveva diritto di fare secondo il diritto bulgaro - invece di rivolgersi direttamente alla Corte sarebbe contrario al principio di sussidiarietà e, inoltre, eliminerebbe qualsiasi incentivo per i giudici nazionali a sviluppare la propria giurisprudenza (cfr., *mutatis mutandis*, *Kušić e altri v. Croazia* (dec.), n. 71667/17, § 87, 10 dicembre 2019).

42. L'obiezione del Governo, secondo cui il reclamo sarebbe stato presentato oltre il termine di sei mesi previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione (nella formulazione vigente all'epoca), deve pertanto essere respinta.

4. Conclusione sulla ricevibilità della denuncia

43. Il ricorso non è inoltre manifestamente infondato o irricevibile per altri motivi. Deve pertanto essere dichiarato ammissibile.

B. Meriti

1. Le osservazioni delle parti

44. La ricorrente ha sostenuto che la sua situazione non era stata presa in considerazione quando era stato emesso l'ordine di demolizione. Inoltre, non risulta che le autorità abbiano offerto a lei e ai suoi figli un alloggio comunale o l'abbiano informata della possibilità di mettersi in lista d'attesa per tale alloggio. Né le autorità avevano verificato se i parenti presso i quali avrebbe dovuto sistemare i suoi figli potessero accettarli e a quali condizioni. In ogni caso, era sproporzionato aspettarsi che fosse separata dai suoi figli. La demolizione, che in un primo momento era stata programmata durante l'estate, alla fine è stata effettuata nel tardo autunno, lasciando lei e i suoi figli in una situazione di emergenza.

i suoi figli senza un riparo durante l'inverno. L'unica forma di assistenza sociale che le era stata fornita era stata la persuasione a lasciare l'edificio di sua volontà prima della sua demolizione.

45. Il Governo ha sostenuto che l'ordine di demolizione era stato legittimo e aveva perseguito uno scopo legittimo. Inoltre, era stato *di fatto* proporzionato, poiché le autorità avevano cercato di effettuare un esercizio di proporzionalità nell'esecuzione, ma si erano scontrate con il rifiuto della ricorrente di collaborare o di avvalersi delle offerte di assistenza che le erano state rivolte. Inoltre, tra l'emissione dell'ordinanza e la sua esecuzione era trascorso un periodo di tempo considerevole, che la ricorrente avrebbe potuto utilizzare per trovare una sistemazione alternativa. Alla luce di ciò e del fatto che la ricorrente non ha fatto valere in termini nel procedimento di ricorso giurisdizionale che la demolizione avrebbe inciso in modo sproporzionato sul suo diritto al rispetto della propria abitazione, non si può dire che le sia stato imposto un onere eccessivo.

2. La valutazione della Corte

46. L'ordine di demolizione, che ha interferito con il diritto della ricorrente al rispetto della propria abitazione, era "conforme alla legge" (cfr. *Ivanova e Cherkezov*, sopra citato, § 50).

47. L'ordinanza può anche essere vista come il perseguimento di uno scopo legittimo. In base ai suoi termini, l'ordinanza mirava ad attuare l'obbligo di legge di non erigere edifici senza i necessari titoli edilizi (cfr. paragrafo 11). Nel contesto in esame, ciò può essere considerato come rientrante nella "prevenzione del disordine" e nella promozione del "benessere economico del Paese" (cfr. *Ivanova e Cherkezov*, sopra citato, § 51). Sebbene l'ordinanza stessa citasse esclusivamente la mancanza di tali documenti, nel confermarla il Tribunale amministrativo di Plovdiv ha anche osservato che l'edificio era stato quasi interamente costruito su un terreno confinante di proprietà altrui (cfr. paragrafo 15). L'ordinanza può quindi essere vista anche come una tutela indiretta dei "diritti altrui" (si vedano, *mutatis mutandis*, *Yordanova e altri*, sopra citata, § 111, e *Bagdonavicius e altri c. Russia*, n. 19841/06, § 96, 11 ottobre 2016).

48. La questione principale è se l'ingerenza che comporta l'ordine di demolizione sia "necessaria in una società democratica". I principi generali che riguardano questo punto, in relazione alle ordinanze di demolizione di edifici eretti illegalmente che costituiscono l'unica "casa" di una persona, sono stati esposti nella sentenza *Ivanova e Cherkezov* (citata sopra, §§ 53-55). Non è necessario ripeterli tutti in questa sede, se non per sottolineare che:

(a) esigono che le persone che rischiano di perdere la loro unica casa a causa della prevista demolizione possano chiedere e ottenere - in una fase del procedimento che porta alla demolizione - un esame adeguato della sua proporzionalità alla luce della loro situazione individuale, e che

(b) solo in casi eccezionali queste persone potrebbero riuscire a sostenere che la demolizione sarebbe sproporzionata nelle loro specifiche circostanze.

49. Anche il presente caso deve essere deciso in base a tali principi.

50. L'ordine di demolizione stesso non conteneva alcuna analisi per stabilire se avrebbe colpito in modo sproporzionato la ricorrente alla luce della sua particolare situazione (si veda il paragrafo 11 sopra). Né vi è alcuna prova che, nell'emettere l'ordinanza, il vicesindaco di Kuklen abbia cercato di soppesare l'obiettivo perseguito dalla sua ordinanza rispetto alle circostanze individuali della ricorrente.

51. Questo di per sé non costituisce un problema. Tuttavia, quando l'ordinanza è stata esaminata a seguito della richiesta di ricorso giurisdizionale della ricorrente, il Tribunale amministrativo di Plovdiv non ha nemmeno approfondito la questione (cfr. *Ivanova e Cherkezov*, sopra citato, § 53). Si è limitato a constatare che i servizi sociali erano stati informati della situazione familiare della ricorrente e ad osservare che il suo caso era diverso da quello di *Yordanova e altri* (sopra citato) (cfr. paragrafo 15). Tale corte non ha preso in considerazione tutti i fattori in grado di incidere sulla proporzionalità dell'ingerenza - provvisoriamente indicati, in modo non esaustivo, in *Ivanova e Cherkezov* (cit., § 53) - né ha tentato di bilanciare l'interesse della ricorrente a continuare a vivere nell'edificio con i suoi figli con le considerazioni che militavano a favore della sua demolizione (contrasto *Pinnock e Walker c. Regno Unito* (dec.), no. 31673/11, § 33, 24 settembre 2013). È vero che la ricorrente non si è dilungata sul punto, ma sembra improbabile che il suo comportamento avrebbe indotto il tribunale a intraprendere tale analisi, poiché secondo la giurisprudenza della Corte amministrativa suprema dell'epoca, tali questioni non avevano alcuna rilevanza sulla legittimità di un ordine di demolizione (si vedano le sentenze citate in *Ivanova e Cherkezov*, §§ 26-27, e in *Aydarov e altri*, § 42, entrambe sopra citate, e si contrasti, *mutatis mutandis*, *Zrilić v. Croazia*, no. 46726/11, § 69, 3 ottobre 2013). Nel caso del ricorrente, alcuni di questi fattori - ad esempio, il fatto che l'edificio, in violazione della sua autorizzazione, fosse utilizzato per scopi residenziali anziché agricoli, che, non disponendo di impianti elettrici, idrici e fognari, fosse molto probabilmente inadeguato per l'abitazione umana e che fosse stato in parte eretto su un terreno di proprietà altrui - hanno fortemente indicato la conclusione che l'ordine di demolizione dovesse essere confermato, in particolare perché l'edificio non poteva apparentemente essere reso conforme alle norme edilizie pertinenti. Allo stesso tempo, le considerazioni relative al rischio che una famiglia composta da almeno quattro figli minorenni rimanesse senza casa potevano essere viste come un potente argomento a favore dell'accompagnamento della demolizione con misure volte ad alleviare adeguatamente il grave disagio che ne derivava - ad esempio, misure reali da parte delle autorità sociali o di altre autorità volte a garantire che la ricorrente e i suoi figli sarebbero stati in grado di trovare prontamente un alloggio alternativo adeguato, sia da parte della ricorrente che da parte di altre autorità.

con mezzi propri, con l'aiuto di altri o con l'assistenza delle autorità. Il Tribunale amministrativo di Plovdiv non sembra aver ricevuto informazioni esaurienti su tutti questi punti quando ha deciso il caso del ricorrente, né ha cercato di chiarirli.

52. Né la ricorrente ha potuto ottenere un esame della proporzionalità della demolizione alla luce delle sue circostanze specifiche in un secondo momento, quando l'ordine di demolizione è stato eseguito. Come osservato al paragrafo 37, all'epoca dei fatti un'istanza di controllo giurisdizionale dell'esecuzione dell'ordinanza ai sensi dell'articolo 294 del Codice di procedura amministrativa non avrebbe portato a tale esame. Né tale risultato avrebbe potuto essere raggiunto attraverso una richiesta di dichiarazione giudiziale ai sensi dell'articolo 292 di tale codice (si vedano *Ivanova e Cherkezov*, § 59, e *Aydarov e altri*, §§ 42 *in fine* e 70, entrambi citati sopra).

53. Per il Governo, l'assenza di un esame adeguato delle circostanze individuali della ricorrente nel procedimento di riesame giudiziario era stata compensata dal modo di procedere *de facto delle* autorità nell'esecuzione dell'ordine di demolizione (si veda il paragrafo 45 sopra). È vero che il ritardo nell'esecuzione dell'ordinanza e le concomitanti trattative e discussioni sulle possibilità di reinsediamento della ricorrente e dei suoi figli minori (si vedano i paragrafi 17-23) suggeriscono che le autorità stavano cercando un approccio equilibrato alla situazione. È anche vero che la ricorrente non sembra essersi impegnata adeguatamente con loro in relazione a tale questione. Ma nelle circostanze questo non può essere considerato decisivo. Da un lato, i tentativi delle autorità di trovare una soluzione al problema abitativo della ricorrente non si sono svolti nell'ambito di una procedura formale che prevedeva un esame completo della proporzionalità dell'ingerenza alla luce della sua situazione individuale (si veda, *mutatis mutandis*, *Buckland c. Regno Unito*, no. 40060/08, §§ 67-68, 18 settembre 2012; *Yordanova e altri*, sopra citata, § 136; e *Ivanova e Cherkezov*, sopra citata,

§ 60). Inoltre, non risulta che nel corso di tali discussioni le autorità abbiano offerto alla ricorrente una soluzione globale: l'unica proposta definitiva sembra essere stata quella di collocare temporaneamente i figli in un alloggio gestito dai servizi sociali (cfr. paragrafi 20-21). Il ritardo nell'esecuzione dell'ordine di demolizione, pur offrendo indubbiamente alla ricorrente un po' di tregua, non ha portato di per sé a una soluzione adeguata al problema che stava affrontando.

54. Vi è stata quindi una violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

II. APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

55. L'articolo 41 della Convenzione prevede:

"Se la Corte constata una violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente interessata consente una riparazione solo parziale, la Corte accorda, se necessario, una giusta soddisfazione alla parte lesa".

A. Danno patrimoniale

56. Il ricorrente ha chiesto 5.000 euro (EUR) per il valore dell'edificio demolito.

57. Secondo il Governo, il nesso causale tra la violazione dell'articolo 8 della Convenzione e il danno patrimoniale asseritamente subito dal ricorrente non era chiaro. Inoltre, il ricorrente aveva avuto tempo a sufficienza per ottemperare all'ordine di demolizione e minimizzare il danno. Infine, la richiesta non era supportata da alcun documento e quindi non era provata. In ogni caso, era eccessiva.

58. La Corte osserva che la violazione dell'articolo 8 della Convenzione era di carattere procedurale e che è tutt'altro che certo che se un tribunale nazionale avesse debitamente valutato la proporzionalità dell'ordine di demolizione con riferimento alle circostanze individuali del ricorrente si sarebbe astenuto dal confermarlo. La richiesta del ricorrente in merito al valore dell'edificio demolito deve quindi essere respinta.

B. Danno non patrimoniale

59. La ricorrente ha chiesto 10.000 euro per l'umiliazione e l'ansia derivanti dall'ordine di demolizione e dalla sua esecuzione, rilevando che l'aveva resa senza casa durante l'inverno 2017-18. Ha inoltre chiesto 1.000 euro per conto di ciascuno dei quattro figli che vivono con lei.

60. Il Governo ha ribadito che la ricorrente non aveva sollevato in termini di doglianza l'articolo 8 davanti al Tribunale amministrativo di Plovdiv e che aveva rifiutato tutte le offerte di assistenza sociale per lei o per i suoi figli. Su questa base, hanno sostenuto che la richiesta era infondata e in ogni caso eccessiva. Hanno poi osservato che i figli della ricorrente non erano ricorrenti nel caso, e quindi non avevano diritto a una giusta soddisfazione.

61. La Corte osserva che, sebbene sia una questione di speculazione se la demolizione dell'edificio abitato dalla ricorrente e dai suoi figli sarebbe stata evitata se fosse stato effettuato il necessario esercizio di bilanciamento, la ricorrente è stata privata della sua casa senza la possibilità di effettuare tale esercizio. Ha quindi subito un danno non patrimoniale che non può essere sufficientemente compensato dalla constatazione di una violazione (cfr. *McCann c. Regno Unito*, n. 19009/04, § 59, CEDU 2008). Non vi sono invece motivi per riconoscere un risarcimento ai figli della ricorrente. Nulla

impedito loro di rivolgersi alla Corte, se necessario tramite lei, e di dichiararsi vittime a pieno titolo; non lo hanno fatto (si veda *Mileva e altri c. Bulgaria*, nn. 43449/02 e 21475/04, § 118, 25 novembre 2010). Detto questo, la ricorrente deve aver provato ansia e angoscia supplementari a causa degli effetti dell'interferenza sui suoi figli, e questo deve essere preso in considerazione nel valutare il danno non patrimoniale da lei subito (ibidem). La Corte le riconosce 4.500 euro, oltre alle imposte eventualmente dovute.

C. Costi e spese

1. *Le richieste del ricorrente e le osservazioni del Governo al riguardo*

62. Il richiedente ha chiesto il rimborso di:

(a) 10 lev bulgari (BGN) (equivalenti a 5,11 euro) e 700 BGN (equivalenti a 357,90 euro), che avrebbe sostenuto rispettivamente per le spese processuali e gli onorari dell'avvocato per il procedimento in cui aveva chiesto il riesame giudiziario dell'ordinanza di demolizione del marzo 2015;

(b) un importo non specificato, non inferiore a 1.200 BGN (pari a 613,55 euro), per i servizi del suo rappresentante legale nel procedimento dinanzi alla Corte;

(c) 16 EUR per le spese postali; e

(d) 150 BGN (equivalenti a 76,69 euro) per la traduzione in inglese delle sue osservazioni scritte alla Corte.

63. A sostegno delle sue richieste, la ricorrente ha presentato (a) una lettera di incarico in base alla quale l'avvocato della ricorrente accettava di rappresentarla gratuitamente dinanzi alla Corte e (b) una fattura e una ricevuta che attestavano che l'avvocato aveva pagato 150 BGN per la traduzione di documenti relativi alla causa.

64. Il Governo ha sostenuto che la ricorrente non aveva sostenuto alcuna spesa per la sua rappresentanza dinanzi alla Corte, e che le sue richieste relative agli onorari sostenuti nei procedimenti interni e alle spese postali non erano supportate da documenti appropriati, quali parcelle o ricevute. Per quanto riguarda le spese di traduzione, esse non erano state sufficientemente specificate ed era lecito dubitare che fossero state necessariamente sostenute.

2. *La valutazione della Corte*

65. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, il ricorrente ha diritto al rimborso di costi e spese solo nella misura in cui sia dimostrato che questi sono stati effettivamente e necessariamente sostenuti e sono ragionevoli nel loro ammontare.

66. La ricorrente non ha presentato alcun documento a sostegno delle sue richieste di rimborso delle spese postali e delle spese legali e giudiziarie sostenute nel procedimento nazionale (cfr. paragrafo 62, lettere a) e c)). Essa

Ne consegue che tali richieste non possono essere accolte (articolo 60, paragrafi 2 e 3, del Regolamento della Corte).

67. Anche la richiesta relativa agli onorari degli avvocati per il procedimento dinanzi alla Corte (si veda il paragrafo 62 (b) sopra) deve essere respinta. Secondo la giurisprudenza della Corte, tali onorari sono stati effettivamente sostenuti se il ricorrente li ha pagati o è tenuto a pagarli (cfr. *McCann e altri c. Regno Unito*, 27 settembre 1995, § 221, Serie A n. 324; *Merabishvili*

v. Georgia [GC], n. 72508/13, § 371, 28 novembre 2017; e *B e C*

v. Svizzera, nn. 889/19 e 43987/16, § 79, 17 novembre 2020). Nel caso di specie, il contratto di mandato tra la ricorrente e il suo avvocato prevedeva espressamente la gratuità delle prestazioni di quest'ultimo (si veda il precedente paragrafo 63). Non vi è quindi alcuna prova che la ricorrente abbia pagato o sia tenuta a pagare alcun onorario all'avvocato; la possibilità che un avvocato chieda un onorario alla controparte non equivale a sostenere effettivamente tali onorari (confrontare con le circostanze in *Palfreeman c. Bulgaria* [Comitato], n. 840/18, § 107, 8 giugno 2021).

68. Anche la richiesta di rimborso delle spese di traduzione (cfr. paragrafo 62, lettera d)) deve essere respinta. È vero che era supportata da una fattura e da una ricevuta che dimostravano che l'avvocato della ricorrente aveva sostenuto tali spese (si veda il paragrafo 63 sopra). Ma non c'è alcuna prova che le abbia poi trasferite alla ricorrente (contrasto *Stoyanova c. Bulgaria*, n. 56070/18, § 91, 14 giugno 2022). Un rappresentante non può chiedere una giusta soddisfazione per se stesso, poiché non è una "parte lesa" ai sensi dell'articolo 41 (ex articolo 50) della Convenzione (cfr. *Luedicke, Belkacem e Koç c. Germania* (articolo 50), 10 marzo 1980, § 15, Serie A n. 36; *Airey v. Irlanda* (articolo 50), 6 febbraio 1981, § 13, Serie A n. 41; e *Campbell e Cosans c. Regno Unito* (articolo 50), 22 marzo 1983, § 14 (a), Serie A n. 60).

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* ammissibile il reclamo ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione;
2. *Ritiene* che vi sia stata una violazione dell'articolo 8 della Convenzione;
3. *Trattenute*
 - (a) che lo Stato convenuto deve versare al ricorrente, entro tre mesi dalla data in cui la sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione, 4.500 euro (quattromilacinquecento euro), più eventuali imposte, da convertire nella valuta dello Stato convenuto al tasso applicabile alla data della transazione, a titolo di danno non patrimoniale;

(b) che, a partire dalla scadenza dei suddetti tre mesi e fino al saldo, saranno dovuti interessi semplici sull'importo di cui sopra a un tasso pari al tasso di prestito marginale della Banca Centrale Europea durante il periodo di inadempienza, maggiorato di tre punti percentuali;

4. *Rigetta* per il resto la domanda di equa soddisfazione presentata dal ricorrente. Fatto in inglese, e notificato per iscritto l'11 aprile 2023, ai sensi del
Articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Milan Blaško
Cancelliere

PerePastor Vilanova
Presidente