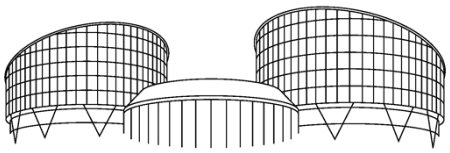
© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.
Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.
L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.



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

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
PRIMA SEZIONE

CAUSA AYALA FLORES c. ITALIA

(Ricorso n. 16803/21)

SENTENZA

Art. 8 • Domicilio • Esecuzione di un'ordinanza di demolizione inflitta riguardo all'abitazione della ricorrente dopo la sua condanna per edificazione abusiva in violazione di un divieto di edificare a causa di un rischio di attività sismica e di un "particolare interesse ambientale" nella zona • Valutazione della proporzionalità effettuata dai tribunali nazionali • Bilanciamento del diritto alla protezione ambientale con la consapevole violazione delle restrizioni edilizie • Assenza di un esame più approfondito attribuibile alle osservazioni vaghe e infondate della ricorrente • Margine di discrezionalità non superato
Redatta dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

23 ottobre 2025

La presente sentenza diventerà definitiva alle condizioni previste dall'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Ayala Flores c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in una Camera composta da:

Ivana Jelić*, presidente*,
Erik Wennerström,
Raffaele Sabato,
Frédéric Krenc,
Davor Derenčinović,
Alain Chablais,
Anna Adamska-Gallant*, giudici*,

e Ilse Freiwirth, *cancelliere di sezione,*

visto il ricorso (n. 16803/21) contro la Repubblica italiana, con il quale in data 20 marzo 2021 una cittadina peruviana, la Sig.ra Elisabeth Ayala Flores ("la ricorrente"), ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di notificare al Governo italiano ("il Governo") la doglianza relativa alla proporzionalità dell'ordinanza di demolizione inflitta riguardo all'abitazione della ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto;

viste le osservazioni delle parti;

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 23 settembre 2025,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. Il ricorso riguarda la proporzionalità dell'esecuzione dell'ordinanza di demolizione inflitta riguardo all'abitazione della ricorrente unitamente alla sua condanna per il reato di edificazione abusiva e, in particolare, la possibilità di ottenere il riesame della proporzionalità dell'ordinanza di demolizione nell'ambito nazionale in relazione al suo impatto sul diritto a un'abitazione. Solleva questioni ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

IN FATTO

2. La ricorrente è nata nel 1957 e vive a Procida (Napoli). La ricorrente è stata rappresentata dall'avvocato L.B. Molinaro, che esercita a Barano d'Ischia.

3. Il Governo è stato rappresentato dal suo agente, il Sig. L. D'Ascia.

4. I fatti della causa possono essere riassunti come segue.

I. IL FABBRICATO ABUSIVO E LE ORDINANZE DI DEMOLIZIONE

5. All'inizio degli anni '90 la ricorrente e suo marito, A.M., edificarono un piccolo fabbricato su un terreno di proprietà di A.M. sull'isola di Procida. La coppia vi stabilì la propria abitazione.

6. Il 12 agosto 1996 il Comune di Procida accertò che l'immobile era stato edificato senza un permesso o un'autorizzazione a costruire, necessari in quanto il fabbricato si trovava in una zona altamente sismica e sottoposta anche a vincoli paesaggistici ai sensi della legge per la tutela delle aree di particolare pregio naturalistico (si veda il paragrafo 46*infra*). Conseguentemente, il 10 settembre 1996 il Comune ordinò alla ricorrente di ripristinare lo stato originario dei luoghi, concedendole sessanta giorni per ottemperare (si veda il paragrafo 44*infra*).

7. In una data imprecisata del 1998, il Comune emise un'ordinanza di demolizione dell'abitazione e la notificò alla ricorrente, concedendole novanta giorni per ottemperare (si veda il paragrafo 41*infra*).

8Nel 1999 la ricorrente e suo marito furono rinviati a giudizio, tra le altre accuse, per edificazione abusiva ai sensi dell'articolo 20, lettera c), della legge n. 47 del 28 febbraio 1985 (si veda il paragrafo 45*infra*). Secondo le accuse, avevano costruito un fabbricato di 30 mq senza permesso o autorizzazione a costruire in una zona soggetta a vincoli paesaggistici per il rischio sismico e a un assoluto vincolo di inedificabilità, derivante dal fatto che la zona in questione era stata dichiarata di "particolare interesse ambientale" (si veda il paragrafo 45 *infra*).

Furono inoltre accusati del reato di "*violazione dei sigilli*" ai sensi dell'articolo 349 del codice penale (si veda il paragrafo 45*infra*), per aver ulteriormente modificato il fabbricato, infrangendo in due distinte occasioni i sigilli apposti per impedire l'ingerenza nel luogo.

9. Con sentenza del 7 maggio 2002, depositata in cancelleria il 14 maggio 2002, la Sezione distaccata di Pozzuoli del Tribunale di Napoli dichiarò la ricorrente e A.M. colpevoli delle accuse contestate e li condannò alla pena complessiva, sospesa, di cinque mesi di arresto e a un'ammenda di 300 euro (EUR). Il Tribunale dispose inoltre la demolizione del fabbricato (si veda il paragrafo 42*infra*).

10. La ricorrente presentò appello e il 7 luglio 2003 la Corte di appello di Napoli dichiarò prescritti parte dei reati e confermò la sua condanna per i reati di edificazione abusiva e di introduzione in locali sigillati dalla polizia. La Corte di appello ridusse conseguentemente la pena complessiva e revocò il sequestro che era stato disposto in relazione al fabbricato al solo fine di consentire alla ricorrente di procedere alla demolizione.

11. La sentenza fu depositata in cancelleria il 18 luglio 2003 e passò in giudicato il 16 ottobre 2003.

12. Il 10 dicembre 2004 la ricorrente presentò domanda di condono edilizio ai sensi del decreto-legge n. 269 del 2003 (si veda il paragrafo 48*infra*) e pagò i relativi tributi. La domanda non ricevette risposta.

13. Il 23 dicembre 2009 il marito della ricorrente decedette. Ella rimase a vivere nell'abitazione.

II. L'ESECUZIONE DELL'ORDINANZA DI DEMOLIZIONE

14. Il 24 gennaio 2016 il pubblico ministero presso la Corte di appello di Napoli, incaricato dell'esecuzione dell'ordinanza di demolizione emessa con la condanna della ricorrente (si veda il paragrafo 43*infra*), chiese al Comune di Procida se la demolizione fosse stata eseguita o se sussistessero motivi di interesse pubblico che la impedivano.

15. Conseguentemente, il 25 febbraio 2016 il Comune notificò alla ricorrente un'ordinanza di sgombero fondamentale per consentire al Comune di procedere alla demolizione dell'abitazione.

16. La documentazione fornita dimostra che il 21 marzo 2016 il pubblico ministero notificò alla ricorrente un avviso che le ingiungeva di ottemperare all'ordinanza di demolizione emessa con la sua condanna (si veda il paragrafo 9*supra*). L'avviso le intimava di demolire l'abitazione entro novanta giorni e l'avvertiva che, in caso di inottemperanza, la demolizione sarebbe stata effettuata a sue spese.

17. Il 1º marzo 2016 la ricorrente presentò una richiesta formale al Comune, chiedendogli di riconoscere che era nell'interesse pubblico mantenere la struttura che ella e suo marito avevano costruito.

III. *L'INCIDENTE DI ESECUZIONE*

A. Il procedimento di primo grado

18. Il 2 marzo 2016 la ricorrente propose appello alla Corte di appello di Napoli, sollevando un incidente di esecuzione, chiedendo la dichiarazione di nullità o, comunque, la revoca dell'ordinanza di demolizione o la sua temporanea sospensione.

19. Nel suo appello la ricorrente sollevò diverse doglianze, nessuna delle quali riguardava il suo diritto a un'abitazione ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione.

20. La ricorrente affermò di aver presentato alla Corte di appello memorie supplementari nelle quali dichiarava che il fabbricato abusivo era la sua unica abitazione, che vi aveva vissuto per oltre quindici anni dopo la condanna e che si trovava in difficoltà economiche. Invocando l'articolo 8 della Convenzione (e citando *Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria*, n. 46577/15, 21 aprile 2016), sostenne che l'esecuzione dell'ordinanza di demolizione

l'avrebbe colpita in modo sproporzionato. Il Governo ha contestato tale affermazione (si veda il paragrafo 61*infra*).

21Con sentenza emessa il 13 novembre 2018 e depositata in cancelleria il 25 novembre 2019, la Corte di appello, in qualità di giudice dell'esecuzione, rigettò l'appello della ricorrente.

22Nel giungere a tale conclusione, la Corte di appello osservò che l'ordinanza di demolizione doveva essere considerata una misura prevalentemente riparativa e che era stata qualificata come tale dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (si veda il paragrafo 50). Secondo la Corte di appello, l'ordinanza di demolizione costituiva la risposta obbligatoria all'abuso edilizio, in quanto mirava a ripristinare l'ordinato utilizzo del terreno e il rispetto della normativa edilizia. La Corte di appello non prese posizione riguardo alle memorie della ricorrente.

B. Il procedimento dinanzi alla Corte di cassazione

23. La ricorrente propose ricorso per cassazione. In primo luogo, lamentò che la Corte di appello non aveva esaminato le argomentazioni a sostegno dell'asserita violazione dell'articolo 8 della Convenzione presentate nelle sue memorie supplementari (si veda il paragrafo 20*supra*), di cui aveva riprodotto integralmente il contenuto.

Ribadì poi le sue rimanenti pretese e contestò le conclusioni della Corte di appello.

24. Con sentenza n. 26334 del 15 luglio 2020, depositata in cancelleria il 21 settembre 2020, la Corte di cassazione respinse il ricorso per cassazione in quanto inammissibile.

In ordine all'asserito omesso esame del contenuto delle sue memorie supplementari, la Corte di cassazione ritenne che tale motivo di ricorso non potesse essere esaminato in quanto non soddisfaceva il requisito dell'autosufficienza, poiché la ricorrente non aveva allegato tali memorie al ricorso per cassazione e non aveva dimostrato che fossero state effettivamente depositate presso la Corte di appello. Ciononostante, la Corte di cassazione fornì ulteriori motivazioni.

25. In primo luogo, la Corte di cassazione invocò espressamente la pertinente giurisprudenza della Corte (in particolare, *Ivanova e Cherkezov*, sopra citata, § 53) e riconobbe che chiunque rischiava di perdere la propria abitazione avrebbe dovuto, in linea di principio, disporre della possibilità che la valutazione della proporzionalità della misura fosse effettuata da un giudice indipendente alla luce dei pertinenti principi dell'articolo 8 della Convenzione e in relazione alle circostanze personali del soggetto. Rinviò poi alla propria giurisprudenza nella quale tale principio era già stato sottolineato (si vedano i paragrafi 50*infra*54

26. Detto ciò, la Corte di cassazione ritenne che la ricorrente avesse presentato la sua doglianza ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione in modo

generico, omettendo di indicare le circostanze personali che dimostravano la natura sproporzionata dell'ordinanza di demolizione, che prevalevano sull'interesse pubblico che era alla base della sua esecuzione.

27. Inoltre, la Corte di cassazione ritenne che, nonostante fosse trascorso un certo periodo di tempo (ossia quindici anni) tra l'emissione dell'ordinanza di demolizione e la sua esecuzione, la ricorrente non potesse nutrire alcuna legittima aspettativa di continuare ad abitare nel fabbricato, del quale le era sempre stata nota l'abusività. Ribadì inoltre che l'ordinanza di demolizione era una misura necessaria per ripristinare la condizione originaria del luogo e aggiunse che la ricorrente non aveva dimostrato che il fabbricato fosse stato realizzato per stato di necessità.

28. Infine, la Corte di cassazione respinse il ricorso per il resto, condividendo le motivazioni del tribunale di grado inferiore.

IV. I FATTI DEDOTTI DALLE PARTI A SEGUITO DELLA COMUNICAZIONE DEL RICORSO AL FINE DELLE OSSERVAZIONI

29. Il 24 febbraio 2021 la ricorrente presentò un'istanza al Comune di Procida chiedendo un alloggio di edilizia residenziale pubblica in quanto il fabbricato nel quale abitava da anni rischiava la demolizione.

30. Il Governo ha fornito alla Corte tre relazioni redatte da funzionari comunali a seguito di tre ispezioni in loco dell'area in cui è situato il fabbricato realizzato dalla ricorrente.

31. La prima relazione rinviava all'ispezione effettuata il 28 gennaio 2020, quando i funzionari scrissero che il fabbricato "non era abitato; l'area circostante [era] ricoperta di erba alta, rovi, erbacce e arbusti che potevano mettere a repentaglio le condizioni igieniche delle unità vicine". Alla relazione erano allegate fotografie che ritraevano l'area esterna al fabbricato.

32. In data 18 gennaio 2022 fu effettuata una seconda ispezione. Secondo la relativa relazione, le condizioni del fabbricato e dell'area circostante erano cambiate, in quanto era stata installata una recinzione con un cancello metallico senza permesso o autorizzazione. La recinzione è visibile nelle fotografie allegate alla relazione.

33. In data 3 dicembre 2024 fu effettuata una terza ispezione. Nella loro relazione i funzionari comunali scrissero quanto segue:

> "(...) il fabbricato non appare abitato, come accertato nelle precedenti ispezioni. Ciò è confermato dalle fotografie allegate, in particolare quelle relative all'interno dell'edificio, che mostrano un'area che appare inagibile e che sarebbe più adatta a magazzino".

I funzionari osservarono inoltre che l'esterno era invariato e individuarono poi un accumulo di vari materiali che formava quella che sembrava essere un'area di deposito esterna. Infine, i funzionari osservarono che le aperture del fabbricato erano state dotate di serrande metalliche verdi, come

dimostrato dalle fotografie allegate alla relazione. Esse erano state installate senza permesso o autorizzazione.

34. Tutte le fotografie allegate alle tre relazioni sono state presentate alla Corte in bianco e nero e non è possibile distinguere alcun particolare dell'interno dei locali.

35. Con le sue osservazioni, la ricorrente ha presentato due dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà sottoscritte da due donne – residenti a Procida, ma il cui rapporto con la ricorrente è rimasto poco chiaro – secondo le quali la ricorrente viveva, alla data delle dichiarazioni, nel fabbricato abusivo sito sull'isola di Procida e non aveva alcun altro posto in cui vivere a causa della sua difficile situazione economica.

36. Ha inoltre presentato un parere scritto redatto da un perito da lei nominato. In esso il perito spiegava che la ricorrente disponeva di mezzi molto limitati, circostanza che, unita alla sua età avanzata, le impediva di svolgere i necessari lavori di manutenzione sia all'interno che all'esterno dell'abitazione.

La ricorrente ha fornito alla Corte i seguenti documenti allegati al parere del perito:

i) un certificato di residenza rilasciato dal comune di Procida, attestante che risiedeva nell'abitazione dal 21 ottobre 2001;

ii) un certificato rilasciato dall'Istituto *Nazionale per la Previdenza Sociale*, l'ente previdenziale italiano, attestante il pagamento della sua pensione (*assegno sociale*) per un importo netto mensile di EUR 551,59 nel mese di gennaio 2025;

iii) la certificazione riguardante la situazione economica del nucleo familiare della ricorrente (Indicatore della situazione economica equivalente), dalla quale risultava che viveva sola e che il suo reddito annuo ammontava a EUR 4.943;

iv) alcune fotografie a colori che raffiguravano l'interno dell'abitazione (in particolare, i segni dei danni causati dall'acqua al soffitto) e l'esterno, dove erano visibili un deposito crollato e vasi di fiori collocati su un muretto.

37. Alla data delle ultime informazioni fornite alla Corte (7 aprile 2025) l'abitazione non era stata ancora demolita.

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI PERTINENTI

I. IL QUADRO GIURIDICO PERTINENTE

38. Il quadro giuridico pertinente è riassunto nella decisione *Longo c. Italia* (dec., n. 35780/18, §§ 20-33, 27 agosto 2024).

39. Per maggiore chiarezza, sono riprodotte in prosieguo le principali disposizioni pertinenti, unitamente ad altre disposizioni attinenti al caso di specie.

40. L'articolo 4 della legge n. 47 del 1985, incluso nelle parti pertinenti con una lieve modifica nell'articolo 27 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (si veda *Longo*, sopra citata, § 20), ha individuato nel sindaco l'autorità responsabile di vigilare sulle attività urbanistiche ed edilizie nel territorio comunale per garantirne la conformità alle leggi e ai regolamenti, alle disposizioni dei piani urbanistici e ai metodi costruttivi stabiliti nei permessi di costruire.

41. Le parti pertinenti dell'articolo 7 della legge n. 47 del 1985, inserito senza modifiche nell'articolo 31 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, prevedevano quanto segue:

> "1. Sono interventi edilizi eseguiti in totale difformità del permesso di costruire quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile.
>
> 2. Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, ovvero con variazioni essenziali (...) ingiungerà la demolizione.
>
> 3. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione o al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime sono acquisiti di diritto al patrimonio del comune (...).
>
> 4. L'accertamento dell'inottemperanza alla ingiunzione a demolire, nel termine di cui al comma 3, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente.
>
> 5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese del responsabile dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali.
>
> (...)
>
> 8. In caso d'inerzia, (...) il competente organo regionale (...) adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale.
>
> (...)"

42. La parte pertinente dell'articolo 7, comma 9, della legge n. 47 del 1985, che è stata inserita senza modifiche nell'articolo 31, comma 9, del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, prevedeva quanto segue:

> "Per le opere abusive di cui al presente articolo, il giudice, con la sentenza di condanna per il reato di cui all'articolo 44, ordina la demolizione delle opere stesse se ancora non sia stata altrimenti eseguita".

43. L'esecuzione dell'ordinanza di demolizione emessa con una condanna penale è affidata, in quanto parte della pena, al pubblico ministero (si veda *Longo*, sopra citata, § 42).

44. Ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 47 del 1985, inserito senza modifiche nell'articolo 37 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, il sindaco ha il diritto di ordinare il ripristino dello stato originario di un luogo se l'opera edilizia è stata realizzata in un'area soggetta a vincoli.

45. L'articolo 20, lettera c), della legge n. 47 del 1985, inserito senza modifiche nell'articolo 44, lettera c), del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, prevedeva la punizione per chi realizzava opere edili in zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesaggistico o ambientale, in assenza o in violazione del permesso di costruire, con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da ITL 30.000.000 (EUR 15.493) a ITL 100.000.000 (EUR 51.645).

46. La tutela delle bellezze naturali è disciplinata dalla legge 29 giugno 1939 n. 1497, che sancisce il diritto dello Stato di imporre "vincoli paesaggistici" per i siti da tutelare.

47. Il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito con modifiche nella legge 8 agosto 1985, n. 431, ha individuato le zone di particolare interesse ambientale nelle quali vige un vincolo ambientale e un divieto assoluto di edificazione, anche nelle zone costiere.

48. I condoni edilizi sono misure di carattere eccezionale introdotte da specifiche leggi nazionali; possono essere concessi per regolarizzare violazioni "sostanziali", a condizione che siano rispettate le condizioni stabilite dalla pertinente legge di condono e che sia versata un'oblazione (si veda *Longo*, sopra citata, § 30). L'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche nella legge 24 novembre 2003, n. 326, ha introdotto un condono edilizio.

Ai sensi dell'articolo 32, comma 27, del decreto-legge, le opere edili realizzate in aree soggette a vincoli paesaggistici e ambientali non potevano beneficiare del condono edilizio.

49. L'articolo 349 del codice penale (*violazione dei sigilli*) prevede la pena della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da EUR 103 a EUR 1.032 per chiunque violi i sigilli apposti per disposizione di legge o per ordine dell'autorità, al fine di assicurare la conservazione o l'identità di una cosa.

II. LA PRASSI NAZIONALE PERTINENTE

50. La prassi interna pertinente in materia di ordinanze di demolizione emesse con una condanna penale è riassunta ancora una volta nella decisione *Longo* (sopra citata, §§ 42-51).

51. Le ordinanze di demolizione emesse dal Comune (si veda il paragrafo 41*supra*) possono essere impugnate dinanzi ai tribunali amministrativi.

52. Quanto alle ordinanze di demolizione emesse con una condanna penale, la Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi su ricorsi per cassazione nell'ambito di un incidente di esecuzione in cui è stato invocato il

diritto a un'abitazione ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, ha elaborato un orientamento giurisprudenziale costante, le cui principali conclusioni sono illustrate in prosieguo.

53. La Corte di cassazione (sentenza n. 27840 del 2016) ha riconosciuto che i tribunali devono effettuare una valutazione caso per caso della proporzionalità delle misure che interferiscono nel diritto di un individuo all'abitazione ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, in conformità alla giurisprudenza pertinente della Corte (si veda *Ivanova e Cherkezov,* sopra citata), bilanciando quindi gli interessi contrastanti.

54La Corte di cassazione (sentenze n. 18949 del 2016; n. 24882 del 2018) ha inoltre ritenuto che l'articolo 8 della Convenzione non conferisca un diritto assoluto a un'abitazione, ammettendo legittime ingerenze in tale diritto volte a ripristinare lo stato originario dei luoghi, come l'ordinanza di demolizione. Pertanto, l'articolo 8 non impedisce l'esecuzione dell'ordinanza di demolizione, a condizione che la misura sia proporzionata al fine perseguito secondo i requisiti di necessità, adeguatezza e stretta proporzionalità (sentenza n. 48021 del 2019).

55Secondo la consolidata prassi della Corte di cassazione (*inter alia*, le sentenze n. 423 del 2020; n. 5822 del 2022; n. 21198 del 2023 e n. 45425 del 2024), il giudice dell'esecuzione, chiamato a pronunciarsi sull'esecuzione di un'ordinanza di demolizione, è tenuto a rispettare il principio di proporzionalità come esposto nella giurisprudenza della Corte (si vedano *Ivanova e Cherkezov,* sopra citata, e *Kaminskas c. Lituania*, n. 44817/18, 4 agosto 2020), a condizione che l'interessato chieda espressamente che le sue circostanze personali siano prese in considerazione in una valutazione della proporzionalità.

56. Un incidente di esecuzione può essere sollevato in qualsiasi momento (si veda *Licandro c. Italia*, dec., n. 40004/16, § 27, 7 novembre 2023).

57A tale proposito, la Corte di cassazione ha precisato che il principio di proporzionalità entra in gioco in relazione all'esecuzione dell'ordinanza di demolizione per motivi estranei alle condizioni della sua emanazione, ma inerenti piuttosto alla situazione personale dell'interessato. Pertanto, spetta alla persona che tenta di impedire l'esecuzione di un provvedimento emesso con sentenza passata in giudicato fornire esaustivamente i fatti rilevanti (si veda, *inter alia*, la sentenza n. 21198 del 2023).

IN DIRITTO

SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 8 DELLA CONVENZIONE

58. La ricorrente ha lamentato che l'esecuzione dell'ordinanza di demolizione emessa con la sua condanna l'avrebbe colpita in modo sproporzionato e che i tribunali nazionali non avevano effettuato una

valutazione della proporzionalità della misura contestata, in violazione dell'articolo 8 della Convenzione, che recita come segue:

> "1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
>
> 2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

A. Sulla ricevibilità

1. Le conclusioni delle parti

59. Il Governo ha sollevato due eccezioni preliminari, strettamente correlate. In primo luogo, ha sostenuto che il ricorso era stato presentato tardivamente, in quanto il termine semestrale previsto dall'articolo 35 § 1 della Convenzione avrebbe dovuto decorrere dalla data in cui erano state notificate alla ricorrente le ordinanze di demolizione emesse dal Comune, rispettivamente nel 1996 e nel 1998 (si vedano i paragrafi 6e 7*supra*), o nel 2003, quando la sua condanna era passata in giudicato (si veda il paragrafo 11 *supra*), o al più tardi dalla data in cui il Comune le aveva notificato l'avviso di sgombero nel febbraio 2016 (si veda il paragrafo 15 *supra*).

60. A sostegno del suo parere, il Governo ha sottolineato che l'incidente di esecuzione non può costituire un rimedio effettivo quando l'asserita violazione deriva da un provvedimento o da una sentenza che avrebbe potuto essere impugnata dinanzi al tribunale competente. A tale riguardo, ha sottolineato che la ricorrente non aveva impugnato dinanzi ai tribunali amministrativi le ordinanze di demolizione emesse dal Comune e non aveva presentato ricorso per cassazione avverso la sentenza della Corte di appello che aveva confermato la sua condanna e l'ordinanza di demolizione (si veda il paragrafo 10 *supra*). Conseguentemente, l'incidente di esecuzione non sarebbe stato utile alla ricorrente, in quanto il giudice dell'esecuzione non avrebbe mai annullato un'ordinanza di demolizione definitiva, per motivi di certezza del diritto.

61. In secondo luogo, il Governo ha sostenuto che la ricorrente non aveva esaurito diverse vie di ricorso interne.

Ha ribadito che ella non aveva impugnato la sentenza della Corte di appello del 7 luglio 2003 dinanzi alla Corte di cassazione (si veda il paragrafo 10 *supra*) e non aveva proposto ricorso al tribunale amministrativo avverso le ordinanze di demolizione emesse dal Comune (si vedano i paragrafi 6e 7 *supra*).

Inoltre, ha sottolineato che, anche supponendo che l'incidente di esecuzione potesse essere considerato *in abstracto* un rimedio effettivo, la ricorrente non lo aveva esaurito correttamente. In effetti, la Corte di

cassazione aveva respinto il suo ricorso per cassazione in quanto inammissibile per irregolarità procedurali (si vedano i paragrafi 24ella non aveva sollevato alcuna doglianza ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione nel suo ricorso iniziale; lo aveva fatto solo nelle 28il sito e aveva scoperto che il luogo era disabitato (si vedano le osservazioni del Governo nei paragrafi 81-82 *supra* e la risposta della ricorrente nel paragrafo 78 *supra*).

87. La Corte osserva, innanzitutto, che i tribunali nazionali non hanno messo in discussione l'affermazione della ricorrente secondo la quale i locali da demolire erano la sua abitazione. Date le circostanze, la Corte ritiene di dover limitare la sua valutazione alle circostanze di fatto accertate nei procedimenti interni (si veda *Kaminskas,* sopra citata, § 43).

88. In ogni caso, le seguenti considerazioni sono rilevanti. È vero che due dei tre rapporti di polizia invocati dal Governo erano datati rispettivamente 18 gennaio 2022 e 3 dicembre 2024 (si vedano i paragrafi 31-34 *supra*), vale a dire successivamente alla conclusione del procedimento di riesame nazionale. Tuttavia, i rapporti stessi dimostravano che le condizioni dei locali erano state modificate nel corso degli anni con l'installazione di una recinzione e di serrande sulle aperture della costruzione (si vedano i paragrafi 31-34 *supra*)34di una valutazione della proporzionalità delle ordinanze di demolizione emesse a seguito di condanne penali (si vedano i paragrafi 50 *supra*).

62. In tale contesto, la Corte di cassazione ha osservato che la ricorrente non aveva fornito dettagli sulla sua doglianza, in quanto aveva meramente invocato il principio summenzionato senza presentare fattori specifici in grado di prevalere sugli interessi pubblici alla base dell'esecuzione dell'ordinanza di demolizione. Ha ribadito che l'articolo 8 della Convenzione non garantisce un diritto assoluto a un'abitazione e che l'ordinanza di demolizione soddisfaceva l'interesse pubblico al ripristino dello stato originario del luogo (si veda il paragrafo 27 *supra*).

63. La Corte di cassazione ha inoltre affrontato l'affermazione della ricorrente (ancora una volta, contenuta nelle memorie supplementari riprodotte nel suo ricorso per cassazione) secondo la quale l'esecuzione dell'ordinanza di demolizione costituirebbe un'ingerenza sproporzionata nel suo diritto a un'abitazione, dato che erano trascorsi quindici anni dalla sua emissione, le autorità non avevano intrapreso alcuna azione durante tale lasso di tempo e che ella aveva conseguentemente maturato una legittima aspettativa di mantenere la sua abitazione.

La Corte di cassazione ha respinto tale affermazione osservando, *inter alia*, che la ricorrente era stata fin dall'inizio a conoscenza della natura abusiva del fabbricato e che il mero decorso del tempo non ne aveva modificato la natura, pertanto non poteva rivendicare alcun legittimo affidamento. Ha ribadito che l'ordinanza di demolizione era una misura necessaria per ripristinare lo stato originario del luogo e ha aggiunto che la

ricorrente non aveva dimostrato che il fabbricato fosse stato realizzato per necessità (si vedano i paragrafi 26*supra*).

64. Alla luce di quanto sopra, la Corte ritiene che, indipendentemente dalla questione (controversa tra le parti) di stabilire se la Corte di appello avesse effettivamente ricevuto le osservazioni della ricorrente e non avesse risposto, la Corte di cassazione non ha meramente rigettato la doglianza della ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione in quanto inammissibile per motivi procedurali, come sostenuto dal Governo, ma ne ha anche affrontato il contenuto, fornendo una valutazione delle dichiarazioni della ricorrente.

65La Corte ribadisce, in ordine alla regola che impone ai ricorrenti di esaurire le vie di ricorso interne prima di adire la Corte con le loro doglianze, che le vie di ricorso interne non sono state esaurite quando un ricorso non è ammesso al fine dell'esame a causa di un errore procedurale del ricorrente. Tuttavia, il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne non può essere addebitato al ricorrente se, nonostante il mancato rispetto delle forme prescritte dalla legge, l'autorità competente ha comunque esaminato la sostanza del ricorso (si veda *Gäfgen c. Germania* [GC], n. 22978/05, § 143, CEDU 2010, e i rinvii ivi contenuti).

66Secondo la Corte, nel caso di specie tale esame è stato effettuato. Ne consegue che l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne deve essere respinta.

67. Detto ciò, le parti dissentivano sul fatto che le autorità nazionali, e in particolare la Corte di cassazione, avessero effettuato una valutazione della proporzionalità della misura contestata alla luce delle circostanze personali della ricorrente.

68La Corte rileva che è indiscusso che la sentenza di condanna della ricorrente e l'ordinanza di demolizione del fabbricato abusivo non hanno fornito alcuna motivazione circa la necessità di tale demolizione in una società democratica. Ciononostante, la Corte ha già ritenuto che ciò non costituisca di per sé un problema ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, purché il ricorrente abbia potuto ottenere una valutazione della proporzionalità nella fase dell'esecuzione (si veda *Simonova*, sopra citata, §§ 51-52).

69La Corte osserva che la ricorrente, pur affermando che il fabbricato abusivo destinato alla demolizione era la sua unica abitazione e che si trovava in una difficile situazione economica, non ha fornito ai giudici nazionali alcuna spiegazione su tali punti. Ha allegato al suo ricorso e alle osservazioni depositate presso la Corte il suo certificato di pensione, un certificato relativo alla situazione economica del suo nucleo familiare e una richiesta di un alloggio popolare presentata al Comune di Procida il 24 febbraio 2021, vale a dire dopo la conclusione del procedimento di riesame (si vedano i paragrafi 3536 *supra*). Nessuno di tali documenti è stato presentato ai giudici nazionali e, in realtà, non è stata loro fornita alcuna specificazione o ulteriore

argomentazione (come esigenze particolari o un'eventuale situazione di vulnerabilità) riguardo alla situazione economica e alle condizioni di vita della ricorrente in quel momento (si veda *Ghailan e altri*, sopra citata, § 76). In ordine alla richiesta di condono edilizio presentata dalla ricorrente (si veda il paragrafo 13 *supra*), che non ha ricevuto risposta dal Comune, non spetta alla Corte pronunciarsi sulla sua validità o sui suoi effetti. In ogni caso, la sua presentazionr non è stata nemmeno menzionata dalla ricorrente nei suoi ricorsi interni. La Corte di cassazione ha rinviato esplicitamente alla giurisprudenza della Corte in ordine alla necessità di una specifica valutazione della proporzionalità delle misure che comportano la perdita della propria abitazione (citando *Ivanova e Cherkezov*, sopra citata), ha sottolineato la vaghezza delle dichiarazioni della ricorrente e, conseguentemente, ha ritenuto che non vi fossero circostanze individuali comprovate che indicassero un'ingerenza sproporzionata nei diritti della ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (si veda il paragrafo 26*supra*). A tale riguardo, la Corte osserva inoltre che anche la questione del lasso di tempo tra l'emissione dell'ordinanza di demolizione e la sua esecuzione, sollevata dalla ricorrente, è stata affrontata dalla Corte di cassazione (si veda il paragrafo 27 *supra*).

70In tale contesto, la Corte non può condividere l'opinione della ricorrente secondo la quale nel suo caso non era stato effettuato alcun riesame della proporzionalità e ritiene che il caso di specie debba essere pertanto distinto da quelli in cui i tribunali nazionali si sono concentrati esclusivamente sull'illegittimità dell'interpretazione, senza ponderare gli interessi contrastanti (si confrontino e si contrappongano *Ahmadova*, sopra citata, § 47; *Alif Ahmadov e altri,* sopra citata, § 61; e *Bagdonavicius e altri c. Russia*, n. 19841/06, §§ 102-103, 11 ottobre 2016). In effetti, la ricorrente ha potuto presentare i suoi rilievi ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione. Tali rilievi sono stati presi in considerazione, ma sono stati infine ritenuti insufficienti a impedire l'esecuzione dell'ordinanza di demolizione (si veda *Szczypiński,* sopra citata, § 71). Il fatto che non sia stato effettuato un esame più approfondito della proporzionalità della misura è una conseguenza del comportamento della ricorrente stessa (si veda, *mutatis mutandis*, *Ghailan e altri*, sopra citata, § 72).

71In particolare, la Corte riconosce che le autorità interne – che non sono soggette ad alcun termine temporale (si veda *Longo,* sopra citata, § 80) – hanno atteso diversi anni affinché la ricorrente ottemperasse volontariamente all'ordinanza di demolizione emessa con la sua condanna prima di avviare un procedimento di esecuzione. Tuttavia, essa osserva che il quesito cui si deve rispondere nel caso di specie non è se l'inerzia dello Stato al riguardo possa essere di per sé accettabile o meno, bensì se le circostanze particolari del caso rivelino una violazione del diritto della ricorrente al rispetto del suo domicilio ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione (si raffronti *Ghailan e altri*, sopra citata, § 65).

La Corte ribadisce che l'avviso di esecuzione notificatole dal pubblico ministero è stato l'unico provvedimento contestato dalla ricorrente, la quale non ha criticato l'operato del Comune dinanzi ai tribunali nazionali (si veda il paragrafo **Error! Reference source not found.***supra*) né dinanzi alla Corte. Essa rileva che le autorità hanno inizialmente reagito prontamente e hanno assunto una posizione ferma in merito all'illegittimità del fabbricato e alla necessità della sua demolizione (si raffronti e si contrapponga *Orlić*, sopra citata, § 70 *in fine*). Essa rileva inoltre che alla ricorrente è stata offerta la possibilità di contestare la necessità della demolizione, ma ella non l'ha fatto correttamente. Infatti, i tribunali nazionali hanno ritenuto che, in un sistema in cui l'ordinanza di demolizione creava un obbligo per il destinatario e non si prescriveva, il periodo di tempo tra la condanna e l'avviso di esecuzione, invocato dalla ricorrente, non poteva di per sé giustificare la revoca del provvedimento contestato. Hanno inoltre tenuto conto del fatto che la ricorrente non era stata in grado di presentare rilievi comprovati a tale riguardo.

La Corte ritiene pertanto che, date le circostanze del caso di specie, lo Stato non abbia ecceduto il suo margine di discrezionalità (si veda *Kaminskas*, sopra citata, § 65).

72 A tale proposito, la Corte desidera ribadire che, nel bilanciamento degli interessi contrastanti, la posizione dell'individuo che si oppone a un'ordinanza di sgombero da un'abitazione costruita in consapevole violazione dei divieti di legge è meno forte, soprattutto se l'abitazione è stata costruita in un sito ecologicamente protetto (si veda *Kaminskas*, sopra citata, § 56) o in una zona a rischio di attività sismica (si veda il paragrafo **Error! Reference source not found.***supra*), o in una zona in cui la pianificazione urbanistica proibisce l'edificazione e la regolarizzazione non è possibile (si veda il paragrafo **Error! Reference source not found.***supra*).

73In tali casi, spetterebbe all'individuo menzionare specificatamente e (se possibile) corroborare le proprie affermazioni con prove appropriate riguardo ai fattori individuali specifici che dovrebbero impedire alle autorità di adottare misure finalizzate a eliminare fabbricati non autorizzati o pericolosi, proteggendo in tal modo i diritti delle altre persone della comunità.

74La Corte sottolinea che ciò varrebbe in particolare qualora l'ordinanza di demolizione fosse stata emessa o confermata da una sentenza definitiva e l'interessato avesse avuto diversi anni per ottemperare ma non avesse preso alcuna iniziativa (si raffronti e si contrapponga, *Ivanova e Cherkezov*, sopra citata, § 59 *in fine*). Infatti, ritenere diversamente implicherebbe consentire all'individuo di trarre vantaggio da una protratta situazione illegittima a discapito della comunità.

75Infine, la Corte rileva che la ricorrente ha chiesto al Comune un alloggio di edilizia pubblica solo dopo la conclusione del procedimento di riesame dell'ordinanza di esecuzione (si veda il paragrafo 29*supra*), nonostante fosse a conoscenza dell'ordinanza di demolizione da molti anni. Osserva inoltre

che, in ogni caso, la Convenzione non obbliga le autorità a fornire d'ufficio una sistemazione alternativa in alcuna circostanza (si veda *Winterstein,* sopra citata, § 159), poiché la possibilità per l'interessato di trovare una sistemazione alternativa è solo uno dei fattori di cui tenere conto nella valutazione della proporzionalità (si veda *Ivanova e Cherkezov*, sopra citata, § 53).

76Alla luce di quanto sopra, la Corte è convinta che le autorità nazionali abbiano valutato le circostanze rilevanti così come presentate dalla ricorrente e non abbiano ecceduto il margine di discrezionalità loro accordato (*Kaminskas*, § 65, e *Ghailan e altri*, § 80, entrambe sopra citate).

77. Non vi è conseguentemente stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE

1. *Decide*, all'unanimità, di respingere l'eccezione preliminare del Governo relativa all'osservanza del termine semestrale;

2. *Decide*, all'unanimità, di unire al merito l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne e la respinge;

3. *Dichiara,* all'unanimità, ricevibile il ricorso;

4. *Ritiene*, con sei voti contro uno, che non vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione.

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 23 ottobre 2025, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Ilse Freiwirth Cancelliere	Ivana Jelić Presidente

In conformità all'articolo 45 § 2 della Convenzione e all'articolo 74 § 2 del Regolamento della Corte, è allegata alla presente sentenza l'opinione separata del giudice F. Krenc.

OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE KRENC

1. In uno Stato di diritto, non sono solo le autorità a essere tenute a rispettare la legge. Anche gli individui devono rispettarla.

In particolare, le normative urbanistiche e ambientali sono di fondamentale importanza. Il loro rispetto è imperativo e la Convenzione non può essere invocata per sostenere il contrario. Il degrado ambientale influisce direttamente sulla salute, la sicurezza e la vita di tutti (per esempio, mediante l'inquinamento, i disastri naturali e le attività sismiche). Per questo motivo, gli Stati Parti sono vincolati da obblighi positivi ai sensi della Convenzione (si veda *Cannavacciuolo e altri c. Italia*, nn. 51567/14 e altri 3, 30 gennaio 2025). Tra questi obblighi rientra il dovere dello Stato di adottare tutte le misure appropriate per prevenire, per quanto possibile, i pericoli derivanti dai rischi sismici (si veda *Erdal Muhammet Arslan e altri c. Turchia*, n. 42749/19, §§ 126-33, 21 novembre 2023). Come sottolineato nella presente sentenza, "i terremoti possono avere ripercussioni catastrofiche in termini di vite umane quando crollano edifici che non rispettano le norme di sicurezza e di costruzione" (si veda il paragrafo 99).

2. La presente sentenza ritiene che non vi sia stata violazione dell'articolo 8 della Convenzione in relazione all'esecuzione di un'ordinanza di demolizione emessa a seguito della condanna della ricorrente per edificazione abusiva.

Tuttavia, la presente sentenza riconosce che la demolizione contestata riguarda l'abitazione della ricorrente (si vedano i paragrafi 86-90). Non si tratta di un caso riguardante l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione (si raffronti *Longo c. Italia* (dec.), n. 35780/18, 27 agosto 2024, in cui un'ordinanza di demolizione di un magazzino è stata esaminata ai sensi di tale disposizione). La Corte ha già ritenuto che "il margine di discrezionalità in materia di abitazione è più esiguo quando riguarda i diritti garantiti dall'articolo 8 rispetto a quelli di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1" (si veda *Gladysheva c. Russia*, n. 7097/10, § 93, 6 dicembre 2011, con ulteriori rinvii).

Inoltre, la presente sentenza sottolinea giustamente che «la perdita della propria abitazione costituisce la forma più estrema di ingerenza nel diritto al rispetto del domicilio», per cui è necessario effettuare una valutazione della proporzionalità di qualsiasi ordinanza di demolizione (si veda il paragrafo 102).

Concordo pienamente sul fatto che, nell'esaminare la proporzionalità di un'ordinanza di demolizione, "è estremamente rilevante se il domicilio sia stato stabilito illegalmente o meno" (si veda il paragrafo 99). Tuttavia, la mera illegalità non può giustificare automaticamente una demolizione (si veda *Ahmadova c. Azerbaigian*, n. 9437/12, §§ 46-53, 18 novembre 2021). Nella sua giurisprudenza, la Corte ha elencato alcuni dei principali fattori di cui

tenere conto nella valutazione della proporzionalità di un'ordinanza di demolizione:

> "Quando si tratta di una costruzione illegale, i fattori probabilmente rilevanti nel determinare la proporzionalità della misura sono se il domicilio sia stato stabilito illegalmente o meno, se le persone interessate lo hanno fatto consapevolmente o meno, quale è la natura e il grado dell'illegalità in questione, quale è la precisa natura dell'interesse che si tenta di tutelare con la demolizione, se sia disponibile un'adeguata sistemazione alternativa per le persone interessate dalla demolizione e se esistano modi meno severi di trattare il caso; l'elenco non è esaustivo". (Si veda *Ghailan e altri c. Spagna*, n. 36366/14, § 64, 23 marzo 2021; si veda altresì *Ivanova e Cherkezov c. Bulgaria*, n. 46577/15, § 53, 21 aprile 2016).

Non sono convinto che nel caso di specie tutti tali elementi siano stati esaminati debitamente. L'ordinanza di demolizione era motivata essenzialmente, se non esclusivamente, dall'illegalità della costruzione (si vedano i paragrafi 22 e 27 della presente sentenza).

3. In particolare, la presente sentenza trascura, a mio avviso, un elemento di fatto importante ai fini del criterio di necessità: il decorso del tempo[1]. Erano trascorsi quasi tredici anni tra la condanna definitiva della ricorrente (si veda il paragrafo 11) e l'ordinanza di demolizione emessa dal pubblico ministero (si veda il paragrafo 14).

Ciò che colpisce, infatti, è la passività delle autorità nazionali per così tanti anni e il fatto che tale inazione non sia stata giustificata dinanzi alla nostra Corte.

Ciò mette inevitabilmente in discussione la necessità della demolizione contestata. Se, come ha sostenuto lo Stato convenuto dinanzi alla Corte, essa era necessaria perché "consentire che la costruzione rimanesse avrebbe costituito un pericolo per la collettività" (si veda il paragrafo 83 della presente sentenza), come si può spiegare l'inazione delle autorità per così tanti anni?

4. A sostegno delle sue conclusioni, la presente sentenza sottolinea che la ricorrente "non ha" contestato la necessità della demolizione dinanzi ai giudici nazionali (si veda il paragrafo 120). Devo ammettere che questa parte del ragionamento è alquanto sconcertante. La ricorrente ha affermato di avere invocato l'articolo 8 della Convenzione e di aver rinviato alla summenzionata giurisprudenza relativa alla causa *Ivanova e Cherkezov* per corroborare il suo rilievo secondo il quale la demolizione della sua abitazione sarebbe stata sproporzionata (si vedano i paragrafi 20 e 23 della presente sentenza). In tali osservazioni, ha invocato, tra gli altri elementi, il decorso del tempo (si veda il paragrafo 20 della presente sentenza). Il Governo ha contestato che tali osservazioni fossero state presentate, ed è, ovviamente, difficile per la Corte prendere posizione su questo punto da Strasburgo. In ogni caso, se la ricorrente "non ha" contestato la necessità della demolizione, si pone la questione del perché la sua doglianza – incentrata esclusivamente

[1]Si veda, in un contesto diverso, *Éditions Plon c. Francia*, n. 58148/00, § 53, CEDU 2004-IV, che sottolinea l'importanza del decorso del tempo nel criterio di proporzionalità.

sull'assenza di proporzionalità (si veda il paragrafo 58 della presente sentenza) – non sia stata dichiarata irricevibile per il mancato esaurimento delle vie di ricorso interne. Infatti, ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione, una doglianza non può essere presentata alla Corte se non è stata previamente sollevata dinanzi alle autorità interne.

Poiché la presente sentenza è giunta alla conclusione che la doglianza relativa all'assenza di proporzionalità fosse stata presentata dinanzi ai tribunali nazionali (si vedano i paragrafi 113-115), questi avrebbero dovuto esaminarla attentamente, sulla base di tutti gli elementi pertinenti, tenendo conto non solo del comportamento della ricorrente, ma anche di quello delle autorità.

5. Su tale punto, prendo le distanze dalla presente sentenza quando afferma che "il quesito cui si deve rispondere nel caso di specie non è se l'inerzia dello Stato (...) possa essere di per sé accettabile o meno, bensì se le circostanze particolari del caso rivelino una violazione del diritto della ricorrente al rispetto del suo domicilio ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione" (si veda il paragrafo 120). È indiscutibile che la questione che la Corte, quale custode ultimo della Convenzione, doveva decidere era solo se fosse stato violato l'articolo 8. Ciononostante, la condotta delle autorità costituisce uno dei fattori pertinenti a tale riguardo e non può essere dissociata dalla valutazione della proporzionalità richiesta da tale disposizione.

6. Tuttavia, si sottolinea che, secondo il diritto italiano, le ordinanze di demolizione non sono soggette a un termine di prescrizione. Ne prendo atto. Tuttavia, ai sensi della Convenzione e del suo articolo 8, le autorità nazionali devono comunque dimostrare la necessità della demolizione, ovvero perché tale misura fosse necessaria per conseguire il fine perseguito. Analogamente, esse sono tenute, ai sensi degli articoli 2 e 8 della Convenzione, ad adottare tutte le misure appropriate per tutelare l'ambiente e prevenire i rischi sismici che possono compromettere la vita delle persone. La presente sentenza sottolinea espressamente "l'obbligo preventivo dello Stato, che gli impone di adottare le misure appropriate per minimizzare gli effetti degli eventi sismici" (si veda il paragrafo 99), e anche il Governo lo ha invocato. A mio avviso, tale obbligo deve essere preso sul serio. Una volta invocato, sono richieste diligenza e coerenza.

Le ordinanze di demolizione emesse decenni dopo la condanna definitiva – venti, trenta, quaranta o persino cinquant'anni dopo – possono essere messe in discussione ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione e del requisito di necessità. Come può l'impellente necessità di prevenire gli effetti di importanti rischi sismici, invocata dalle autorità nazionali, rimanere ancora una giustificazione credibile dopo un periodo di tempo così lungo? Posso immaginare un rischio che aumenta improvvisamente, ma non è questo ciò che è stato sostenuto nel caso di specie.

7. Come la Corte ha ripetutamente affermato, "la Convenzione deve essere letta nell'insieme, e interpretata in modo da favorire la coerenza interna e

l'armonia tra le sue varie disposizioni" (si veda *Khamtokhu e Aksenchik c. Russia* [GC], nn. 60367/08 e 961/11, § 75, 24 gennaio 2017, con ulteriori rinvii). Attribuisco la massima importanza a tale lettura olistica della Convenzione. Concretamente, l'obbligo incombente sugli Stati Parti di adottare misure adeguate per prevenire il pericolo di eventi sismici, da un lato, e il rispetto dovuto al domicilio della ricorrente ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione, dall'altro, esigevano entrambi una risposta più rapida e più coerente da parte delle autorità nazionali.

Da questa prospettiva, il mio punto di vista non è che i fabbricati abusivi debbano essere incoraggiati ai sensi della Convenzione, anzi tutt'altro. È sottolineare la necessità di adottare misure adeguate per tutelare l'ambiente e prevenire i rischi per la sicurezza pubblica, nonché la necessità di contrastare l'illegalità con diligenza e coerenza, nel pieno rispetto di tutte le garanzie previste dalla Convenzione. Un provvedimento di demolizione non viola, di per sé, l'articolo 8 della Convenzione, ma non può essere esente dalle garanzie fondamentali e dalla valutazione della necessità richieste da tale disposizione.

8. Per tutti questi motivi, e con il dovuto rispetto per i miei stimati colleghi, non sono convinto che le autorità nazionali abbiano valutato le circostanze pertinenti del caso di specie alla luce dei summenzionati requisiti.