

Penale Sent. Sez. 3 Num. 2282 Anno 2021

Presidente: MARINI LUIGI

Relatore: RAMACCI LUCA

Data Udiienza: 10/12/2020

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

GIOVANNETTI ANTONIO MASSIMILIANO nato a MARINO il 04/06/1974

avverso l'ordinanza del 16/06/2020 del TRIBUNALE di VELLETRI

udita la relazione svolta dal Consigliere LUCA RAMACCI;

lette/~~sentite~~ le conclusioni del PG dal. Giovanni Di Leo!

di dichiararsi inammissibile il ricorso -

udito il difensore

RITENUTO IN FATTO

1. Il Tribunale di Velletri, quale giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 16 giugno 2020 ha rigettato l'istanza di revoca e/o sospensione dell'ingiunzione a demolire, emessa dalla Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale il 19 giugno 2018, nei confronti di Antonio Massimiliano Giovannetti in relazione alla sentenza n. 50/2003 di applicazione pena emessa dal Tribunale di Velletri - Sezione distaccata di Frascati il 24 settembre 2003 nei confronti di Iva Cassanelli, imputata dei reati di cui agli art. 20, lett. c) legge 47/85; 17, 18 e 20 legge 64/74; 2, 4, 7, 13, 14 e 17 legge 1086/71; 163 d.lgs. 490/99 e 349, comma 2 cod. pen. (fatti commessi in Rocca di Papa, il 18 marzo 2002).

Avverso tale pronuncia il predetto propone ricorso per cassazione tramite il proprio difensore di fiducia, deducendo i motivi di seguito enunciati.

2. Con un primo motivo di ricorso deduce la mancanza di motivazione e la violazione dell'art. 117 Cost. e dell'art. 32, commi 25 e 26 legge 326/2003, rappresentando che per l'abuso edilizio oggetto della procedura di demolizione è stata presentata una richiesta di condono edilizio non soltanto in relazione alle disposizioni nazionali, ma anche con riferimento alla legge regionale del Lazio n. 12/2004, la quale, nell'art. 9, regola i criteri di messa in esecuzione per il recupero degli insediamenti edilizi abusivi sorti spontaneamente e presi in considerazione dalla legge 47/85 e dalla legge 326/2003.

Rileva, tale proposito, che alla richiesta di condono presentata in relazione all'immobile da demolire non sarebbe mai stata data alcuna risposta e che pure a fronte della complessa legislazione richiamata nel procedimento innanzi al giudice dell'esecuzione, questi si sarebbe limitato ad evidenziare che la zona ove insiste l'abuso edilizio sarebbe collocata all'interno del territorio del Parco dei Castelli Romani, soggetto a vincolo paesaggistico e ambientale, senza tuttavia fornire risposta alle questioni prospettate dalla difesa.

3. Con un secondo motivo di ricorso deduce la violazione dell'art. 8 della Convenzione EDU, dell'art. 117 Cost. e dell'art. 46 della suddetta convenzione, relativo all'obbligo di rispettare le sentenze della Corte di Strasburgo, richiamando anche la sentenza 21 aprile 2016 Ivanova e Cherkezov contro Bulgaria.

Osserva, quindi, che il ricorrente avrebbe realizzato la costruzione abusiva per destinarla a sua unica residenza fin dalla sua costruzione, attivandosi poi per ottenere il condono anche sulla base della normativa regionale ed osserva che il procedimento di variante speciale destinata al recupero territoriale non si sarebbe ancora ultimato, impedendo quindi l'esame della suddetta richiesta di sanatoria, non definita dopo 16 anni

dalla sentenza penale e 15 anni dalla presentazione dell'istanza.

Aggiunge che l'ordine di demolizione violerebbe palesemente l'art. 8 della Convenzione EDU e sarebbe pertanto illegittimo anche in considerazione di quanto stabilito dalla Corte europea nel menzionato procedimento contro la Bulgaria.

Insiste, pertanto, per l'accoglimento del ricorso.

4. Il Procuratore generale, nella sua requisitoria scritta ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il ricorso è inammissibile perché basato su motivi manifestamente infondati.

2. Occorre rilevare, con riferimento al primo motivo di ricorso, che del tutto correttamente il giudice dell'esecuzione ha ritenuto determinante la non condonabilità dell'abuso edilizio in quanto insistente in zona vincolata.

Nel fare ciò, il Tribunale ha, in primo luogo, operato in conformità alla giurisprudenza di questa Corte, la quale, anche recentemente (Sez. 3, n. 55028 del 9/11/2018, Bertolami, Rv. 274135), ha ricordato come sia riconosciuto al giudice dell'esecuzione, in presenza di una domanda di sanatoria, un ampio potere-dovere di controllo sulla legittimità dell'atto concessorio sotto il duplice profilo della sussistenza dei presupposti per la sua emanazione e dei requisiti di forma e di sostanza richiesti dalla legge per il corretto esercizio del potere di rilascio (Sez. 3, n. 47402 del 21/10/2014, Chisci e altro, Rv. 260972; Sez. 3, n. 42164 del 9/7/2013, Brasiello, Rv. 256679; Sez. 3, n. 40475 del 28/9/2010, Ventrici, Rv. 249306; Sez. 3, n. 17066 del 4/4/2006, Spillantini, Rv. 234321; Sez. 3, n. 46831 del 16/11/2005, Vuocolo, Rv. 232642).

Si è anche attribuita al giudice dell'esecuzione, con riferimento alla mera pendenza di una richiesta di sanatoria, la verifica dei possibili esiti e dei tempi di definizione della procedura (in tema di condono edilizio v., ad es., Sez. 3, n. 35201 del 3/5/2016, Citarella e altro, Rv. 268032; Sez. 3, n. 47263 del 25/9/2014, Russo, Rv. 261212; Sez. 3, n. 16686 del 5/3/2009, Marano, Rv. 243463; Sez. 3, n. 42978 del 17/10/2007, Parisi, Rv. 238145; Sez. 3, n. 38997 del 26/9/2007, Di Somma, Rv. 237816; Sez. 3, n. 23702 del 27/4/2007, Agostini e altro, Rv. 237062; Sez. 3, n. 3992 del 12/12/2003 (dep.2004), Russetti, Rv. 227558).

In secondo luogo, il Tribunale ha opportunamente tenuto conto di un ulteriore indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato e condiviso dal Collegio, che pare opportuno richiamare.

Si è ripetutamente affermato, con riferimento al condono edilizio introdotto con la legge 326\03, che la realizzazione, in area assoggettata a vincolo paesaggistico, di nuove



costruzioni in assenza di permesso di costruire non è suscettibile di sanatoria (v. tra le più recenti, Sez. 3 n. 26524 del 24/6/2020, Carbone, non massimata; Sez. 3, n. 40676 del 20/5/2016, Armenante, Rv. 268079; Sez. 3, n. 16471 del 17/02/2010, Giardina, Rv. 246759, nonché ex. pl. Sez. 3, n. 35222 del 11/4/2007, Manfredi e altro, Rv. 237373; Sez. 3, n. 38113 del 3/10/2006, De Giorgi, Rv. 235033; Sez. 4, n. 12577 del 12/1/2005, Ricci, Rv. 231315).

In altra occasione, nel ribadire il concetto, si è anche fornita dettagliata confutazione di alcune posizioni dottrinarie divergenti che avevano prospettato una interpretazione più permissiva delle disposizioni menzionate (Sez. 3, n. 6431 del 12/1/2007, Sicignano ed altri, Rv. 237320).

Tale ultima pronuncia evidenziava, tra l'altro, l'inequivocabile contenuto della Relazione governativa al D.L. n. 269 del 2003, che ha chiarito alcuni dubbi interpretativi e non ha smentito il tenore delle disposizioni successivamente emanate.

Affrontando tale questione, inoltre, questa Corte ha anche avuto modo di evidenziare l'irrilevanza di quanto eventualmente affermato in circolari interpretative (nella specie, la circolare ministeriale n. 2699 del 7 dicembre 2005 con la quale veniva riconosciuta la condonabilità delle nuove costruzioni a destinazione non residenziale, esclusa invece dall'art. 32 della legge 326/03) rilevando come la circolare interpretativa sia atto interno alla pubblica amministrazione e si risolva in un mero ausilio interpretativo, non esplicando, quindi, alcun effetto vincolante non solo per il giudice penale, ma anche per gli stessi destinatari, poiché non può comunque porsi in contrasto con l'evidenza del dato normativo (Sez. 3, n. 6619 del 7/2/2012, Zampano, Rv. 252541).

Si è altresì considerato anche quanto stabilito in tema dal giudice delle leggi (Corte cost. ord. n.150\2009) dichiarando la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 26, lettera a), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 sollevata, in riferimento agli art. 3, 24, 42, 81, 117, secondo comma, lett. a), e) ed l) e terzo comma, e 119 della Costituzione, dal Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Napoli, sezione distaccata di Ischia, con ordinanza del 21 agosto 2008, riguardo alla condonabilità limitata ai soli "abusi minori" nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico secondo l'interpretazione, criticata dal giudice remittente, data con la menzionata sentenza n. 6431\2007 di questa Corte.

La Corte Costituzionale afferma, infatti, seppure incidentalmente, che "*...può restare in disparte sia il rilievo per cui l'interpretazione tracciata dalla Corte di cassazione, nelle molteplici sentenze in materia (e non nella sola sentenza considerata), appare del tutto conforme alla lettera della disposizione impugnata, sia l'erronea ricostruzione, da parte del rimettente, della giurisprudenza di questa Corte quanto alla natura dei vincoli preclusivi della sanatoria, atteso che la sentenza n. 54 del 2009 ha chiarito come tali vincoli non debbano necessariamente comportare l'inedificabilità assoluta*".

3. Tali osservazioni evidenziano, dunque, come, nella fattispecie sottoposta all'esame

del Tribunale, la insistenza dell'abuso edilizio da demolire in zona soggetta a vincolo paesaggistico ed ambientale, trattandosi di area posta all'interno del Parco dei Castelli Romani, escluda ogni possibilità di sanatoria.

Di questa evenienza il giudice dell'esecuzione ha correttamente preso atto, respingendo del tutto legittimamente l'istanza del ricorrente, né vi era, ad avviso del Collegio, alcuna necessità di considerare la legge regionale richiamata in ricorso.

La legge regionale del Lazio n. 12/2004 esclude infatti esplicitamente la condonabilità degli abusi edilizi in zona vincolata e si allinea perfettamente alla disciplina nazionale (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. 2 - Roma, n. 3057 del 9/3/2020, con richiami anche ai precedenti) ed inoltre, nell'art. 9, con il quale viene data attuazione a quanto disposto dall'art. 29 della legge 47/85, il recupero urbanistico degli insediamenti abusivi andava effettuato, dai comuni interessati, attraverso apposite varianti speciali ai sensi della legge regionale 2 maggio 1980, n. 28 entro il 30 giugno 2007.

Inoltre, secondo quanto, in maniera condivisibile, è stato affermato dalla giurisprudenza amministrativa, l'art. 29 della legge 47/1985 nella parte in cui comprende l'adozione e l'approvazione di varianti agli strumenti urbanistici finalizzate al recupero urbanistico degli abusi, si riferisce agli insediamenti abusivi, con ciò intendendosi i nuclei di espansione di edilizia abitativa di una certa consistenza, cui si correla la difficoltà sociale di un ripristino generalizzato, e non alle situazioni di diffusione sul territorio rurale di piccoli abusi, ciò in quanto, la *ratio* della norma non è quella di imporre alle Regioni e alle Amministrazioni comunali, in sede di adozione e approvazione delle varianti generali agli strumenti urbanistici, l'obbligo di considerare gli insediamenti abusivi a fini del recupero, bensì quella di affiancare una speciale tipologia di variante a quelle già contemplate dall'ordinamento urbanistico, demandando alle Regioni la disciplina di dettaglio (così T.A.R. Puglia- Lecce Sez. 3, n. 625 del 12/4/2012).

Nel caso specifico, peraltro, lo stesso ricorrente ha solo genericamente affermato che il Comune di Rocca di Papa avrebbe *"individuato i territori da sanare dal punto di vista urbanistico"* senza ulteriori indicazioni (pag. 7 del ricorso), aggiungendo successivamente (pag. 8) che *"purtroppo il procedimento di variante speciale destinato al recupero territoriale non si è ultimato, impedendo l'esame dell'istanza di condono..."*, prospettando quindi la questione con modalità tali che, in disparte quanto in precedenza osservato, sottraggono la Collegio ogni possibilità di effettiva valutazione.

4. Manifestamente infondato risulta, inoltre, anche il secondo motivo di ricorso, perché nessuna violazione della Convenzione EDU può ravvisarsi nel caso di specie se solo si tenga in considerazione quanto già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte a fronte di analoghe questioni sottoposte precedentemente alla sua attenzione.

Si è infatti affermato (Sez. 3, n. 7232 del 5/2/2020, Costante non ancora massimata), richiamando pressoché testualmente altra precedente pronuncia che aveva preso in

considerazione la questione tenendo anche conto dei precedenti (Sez. 3, n. 15141 del 20/2/2019, Pignalosa, non massimata) il principio secondo il quale l'art. 8 CEDU, non evidenzia alcun diritto "assoluto" ad occupare un immobile, anche se abusivo, solo perché casa familiare, con la conseguenza che l'esecuzione dell'ordine di demolizione di un manufatto abusivo, che afferma in concreto il diritto della collettività a rimuovere la lesione di un bene o interesse costituzionalmente tutelato ed a ripristinare l'equilibrio urbanistico-edilizio violato, non contrasta con il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio tutelato dalla convenzione EDU.

Tale principio, che il Collegio intende qui ribadire, è stato affermato a conclusione di un articolato ragionamento che mette conto riproporre anche con riferimento al caso in esame.

5. In particolare, le richiamate sentenze 7232\2020 e 15141/2019 evidenziano, in primo luogo, che secondo la giurisprudenza di questa Corte (Sez. 3, Sentenza n. 18949 del 10/3/2016, Contadini, Rv. 267024), in tema di reati edilizi, non sussiste alcun diritto "assoluto" alla inviolabilità del domicilio, desumibile dalle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, tale da precludere l'esecuzione dell'ordine di demolizione di un immobile abusivo, finalizzato a ristabilire l'ordine giuridico violato risultando al contrario, dalla motivazione, l'interesse dell'ordinamento all'abbattimento - in luogo della confisca - delle opere incompatibili con le disposizioni urbanistiche, come nella pronuncia sul caso Sud Fondi c. Italia del 20 gennaio 2009, ove si è evidenziato che l'interesse dell'ordinamento è quello di abbattere l'immobile abusivamente realizzato, essendo sufficiente, per ripristinare la conformità rispetto alle disposizioni urbanistiche dei lotti interessati, "demolire le opere incompatibili con le disposizioni pertinenti", anziché procedere alla confisca dei medesimi, ritenendo pertanto legittimo il ricorso alla sanzione ripristinatoria della demolizione che, in quanto rivolta a ristabilire l'ordine giuridico violato, prevale sul diritto (o meglio, sull'interesse di mero fatto) all'abitazione dell'immobile abusivamente realizzato.

Ricordano poi che una successiva sentenza (Sez. 3, n. 24882 del 26/04/2018, Ferrante, Rv. 273368) ha stabilito che l'esecuzione dell'ordine di demolizione di un immobile abusivo non contrasta con il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio di cui all'art. 8 CEDU, posto che, non essendo desumibile da tale norma la sussistenza di alcun diritto "assoluto" ad occupare un immobile, anche se abusivo, solo perché casa familiare, il predetto ordine non viola in astratto il diritto individuale a vivere nel proprio legittimo domicilio, ma afferma in concreto il diritto della collettività a rimuovere la lesione di un bene o interesse costituzionalmente tutelato ed a ripristinare l'equilibrio urbanistico-edilizio violato.

Rilevano, inoltre, che l'ordine di demolizione non riveste una funzione punitiva, quale elemento di pena da irrogare al colpevole, ma assolve a una funzione ripristinatoria del bene interesse tutelato e costituisce atto dovuto, espressivo di un potere autonomo e non meramente suppletivo del giudice penale, con la conseguenza che, ferma restando l'esigenza di coordinamento in fase esecutiva, esso non si pone in rapporto alternativo con

l'ordine omologo impartito dalla Pubblica Amministrazione (Sez. 3, n. 55295 del 22/9/2016, Fontana, Rv. 268844).

Ancora, le richiamate sentenze prendono in considerazione anche la decisione della Corte EDU 21/4/2016 nel caso Ivanova e Cherkezov c/Bulgaria, citata anche in ricorso - secondo cui il diritto all'abitazione di cui all'art. 8 della Convenzione richiede una valutazione di proporzionalità, da parte di un Tribunale imparziale, tra la misura della demolizione e l'interesse del singolo al rispetto del proprio domicilio - osservando che i giudici di Strasburgo hanno ribadito la conformità della demolizione alla Convenzione, allorquando, valutandone la compatibilità con il diritto alla abitazione, il suo unico scopo sia quello di garantire l'effettiva attuazione delle disposizioni normative che gli edifici non possono essere costruiti senza autorizzazione, poiché la stessa può essere considerata come diretta a ristabilire lo stato di diritto, fatto salvo il rispetto della proporzionalità della misura con la situazione personale dell'interessato.

Tenuto conto, in particolare, del fatto che il problema dell'edilizia abusiva è diffuso in Bulgaria, al fine di garantire l'efficace attuazione della regola per cui gli edifici non possono essere costruiti senza permesso, ricordano le sentenze come la Corte EDU abbia affermato che l'ordine di demolizione costituisce una misura che, in una società democratica, è necessaria "alla difesa dell'ordine" e alla promozione del "benessere economico del paese", ai sensi dell'art. 8.

Aggiungono che tuttavia, per quanto riguarda la necessità di tale interferenza, la Corte EDU ha ritenuto che i rimedi interni, previsti nell'ordinamento bulgaro, non garantiscono la verifica dei requisiti procedurali che impongono che ogni persona che sia esposta al rischio di perdere la propria abitazione - anche se non appartenente ad un gruppo vulnerabile - dovrebbe in linea di principio disporre della possibilità che la valutazione della proporzionalità di tale misura (che comporta la perdita dell'abitazione) sia effettuata da un giudice indipendente.

Di conseguenza, osservano ancora le sentenze, il rispetto del principio di proporzionalità impone che l'autorità giudiziaria valuti caso per caso se un determinato provvedimento possa ritenersi giustificato in considerazione delle ragioni espresse dal destinatario della misura, al fine di bilanciare il suo diritto alla tutela dell'abitazione ai sensi dell'art. 8 CEDU (o di altro diritto fondamentale come il diritto alla salute che nel caso in esame rileva) e l'interesse dello Stato ad impedire l'esecuzione di interventi edilizi in assenza di regolare titolo abilitativo, sicché deve essere il giudice a dover stabilire, tenuto conto delle circostanze del caso concreto dedotte dalle parti, se il provvedimento limitativo della libertà "reale" sia "proporzionato" rispetto allo scopo, riconosciuto peraltro legittimo dalla Corte EDU, che la normativa edilizia intende perseguire.

In altri termini, continuano le richiamate decisioni, il rispetto del principio di proporzionalità implica, a carico dell'autorità giudiziaria, una valutazione, nel singolo caso concreto, se l'esecuzione dell'ordine di demolizione possa ritenersi giustificato in

considerazione delle ragioni espresse dal destinatario della misura, al fine di bilanciare il suo diritto alla tutela dell'abitazione ai sensi dell'art. 8 CEDU e l'interesse dello Stato ad impedire l'esecuzione di interventi edilizi in assenza di regolare titolo abilitativo. Ciò comporta che sia il giudice a dover stabilire, tenuto conto delle circostanze del caso concreto dedotte dalle parti, se demolire la casa di abitazione abusivamente costruita sia "proporzionato" rispetto allo scopo, riconosciuto peraltro legittimo dalla Corte EDU, che la normativa edilizia intende perseguire prevedendo la demolizione.

Infine, le sentenze evidenziano l'affermazione della Corte EDU laddove esclude che l'ordine di demolizione contrasti con l'art. 1 del protocollo n.1 (protezione della proprietà). Sul punto, la Corte EDU (§ 75) afferma, da un lato, che l'ordine di demolizione dell'immobile, emesso dopo un ragionevole lasso di tempo dopo la sua edificazione (per un precedente, cfr. Hamer c. Belgio, del 27 novembre 2007, n. 21861/03), ha l'obiettivo di garantire il ripristino dello *status quo ante* così ristabilendo l'ordine giuridico violato dal comportamento dell'autore dell'abuso edilizio; dall'altro, che l'ordine di demolizione e la sua esecuzione servono anche per scoraggiare altri potenziali trasgressori (il riferimento è al caso Saliba c. Malta, n. 4251/02, dell'8 novembre 2005), ciò che non deve essere trascurato in vista della diffusività del problema delle costruzioni abusive in Bulgaria.

6. Ciò posto, osserva il Collegio come, nel caso in esame, il ricorrente si è limitato a sostenere di aver realizzato la costruzione abusiva e di averla destinata a sua unica residenza fin dalla sua costruzione e di aver poi presentato istanza di condono (pag. 8 del ricorso).

Tale apodittica affermazione, che già caratterizza la doglianza come aspecifica, non trova alcun riscontro ed, anzi, è palesemente smentita da quanto affermato nell'ordinanza impugnata (e non espressamente contestato dal ricorrente), ove si rileva che l'autore dell'abuso edilizio sarebbe tale Iva Cassanelli, nei confronti della quale era stata pronunciata la sentenza di applicazione pena ed il conseguente ordine di demolizione, che la particella 357, ove insistono le opere abusive, era stata oggetto di divisione il 25 maggio 2009, così che la particella sub-504 veniva attribuita al ricorrente e quella sub-505 venduta ad altro soggetto, mentre l'istanza di condono era stata presentata da tale Gaetanina Cetta.

Il Tribunale ha inoltre espressamente considerato la giurisprudenza della Corte EDU richiamata in precedenza, osservando come non risulta dimostrato l'asserito stato di necessità posto a fondamento dell'abuso edilizio, che risulta realizzato diversi anni prima rispetto al momento in cui il ricorrente vi sarebbe andato ad abitare.

7. Il ricorso, conseguentemente, deve essere dichiarato inammissibile e alla declaratoria di inammissibilità consegue l'onere delle spese del procedimento, nonché quello del versamento, in favore della Cassa delle ammende, della somma, equitativamente fissata, di euro 3.000,00



P.Q.M.

Dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali e della somma di euro 3.000,00 (tremila) in favore della Cassa delle ammende.

Così deciso in data 10/12/2020

Il Consigliere estensore
(Luca Ramacci)



Il Presidente
(Luigi Marini)

