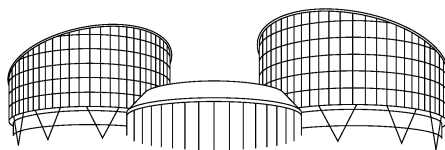


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.

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



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA CUTELLI E RUSSO c. ITALIA

(Ricorso n. 2645/22)

SENTENZA

STRASBURGO

7 novembre 2024

Questa sentenza è definitiva. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Cutelli e Russo c. Italia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (prima sezione), riunita in un comitato composto da:

Péter Paczolay, *presidente*,

Erik Wennerström,

Raffaele Sabato, *giudici*,

e da Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di sezione*,

Visti:

il ricorso (n. 2645/22) presentato contro la Repubblica italiana da due cittadine di questo Stato, la sig.ra Serena Cutelli e la sig.ra Lucia Russo («le ricorrenti»), nate rispettivamente nel 1984 e nel 1956 e residenti a Milazzo, rappresentate dall'avv. E. Lizza, del foro di Roma, le quali, il 22 dicembre 2021, hanno adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»),

la decisione di portare a conoscenza del governo italiano («il Governo»), rappresentato dal suo agente, L. D'Ascia, avvocato dello Stato, la doglianza relativa all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto,

le osservazioni delle parti,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 10 ottobre 2024,

Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

OGGETTO DELLA CAUSA

1. Il ricorso riguarda l'impossibilità per le ricorrenti, vittime di una occupazione acquisitiva, di ottenere un risarcimento per la perdita della proprietà del loro terreno situato nel comune di Milazzo e utilizzato per la costruzione di una strada.

2. Il *de cuius* della prima ricorrente e la seconda ricorrente erano proprietari di un terreno situato a Milazzo.

3. Con un decreto emesso l'8 giugno 1988, la Regione Sicilia approvò un progetto per la realizzazione di una strada.

4. Il 14 dicembre 1989 il comune di Milazzo concluse un contratto di concessione, ai sensi della legge regionale n. 21 del 1985, allo scopo di affidare a un gruppo di aziende (le cooperative Edilter Soc. Coop. A. r. l. e Agnello Costruzioni S.p.a.) la realizzazione dell'espropriazione e dei lavori.

5. Con un decreto emesso in data 18 ottobre 1990, il sindaco di Milazzo dispose l'occupazione d'urgenza del terreno per cinque anni. Una parte – per una superficie di 582 m² – del terreno del *de cuius* della prima ricorrente fu restituita nell'agosto 1993. Alle ricorrenti fu proposta un'indennità provvisoria. Esse rifiutarono l'offerta di acconto che era stata fatta, il cui importo, di conseguenza, fu versato alla Cassa depositi e prestiti. I lavori di costruzione della strada si conclusero il 18 febbraio 1998.

6. Le ricorrenti intentarono, nel 1996, un'azione di risarcimento contro il comune di Milazzo e il gruppo di aziende che era stato incaricato da quest'ultimo di procedere all'espropriazione e di realizzare i lavori. Esse ritenevano che l'occupazione del terreno fosse illegale, e affermavano che i lavori di costruzione si erano conclusi senza alcuna procedura di espropriazione formale di detto terreno, e senza il versamento di alcuna indennità. Esse chiedevano una somma corrispondente al valore di mercato del terreno, nonché un'indennità di occupazione.

7. Il tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto («il tribunale») nominò un perito, il quale considerò che la trasformazione irreversibile del terreno aveva avuto luogo il 18 ottobre 1990.

8. Il 15 dicembre 2009 il tribunale concluse per l'assenza di legittimazione delle due cooperative, rilevando che esse beneficiavano di una delega di tutti i poteri legati all'espropriazione del terreno e alla costruzione della strada. Basandosi su una perizia ordinata nel corso del procedimento, il tribunale condannò inoltre il comune di Milazzo a versare alle ricorrenti la somma di 48.564 euro (EUR) a titolo di indennità di espropriazione, maggiorata degli interessi previsti dalla legge e di una somma corrispondente alla rivalutazione del suddetto valore del terreno, per il periodo compreso tra il 18 ottobre 1997 (data in cui si è conclusa l'occupazione legittima) e la data della sentenza, nonché la somma di 8.778 EUR per la perdita di valore del terreno limitrofo a quello oggetto dell'occupazione acquisitiva, più l'importo corrispondente alla rivalutazione dello stesso, nonché le spese processuali.

9. Con una sentenza emessa il 17 settembre 2018 la corte d'appello, applicando la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, considerò che, poiché la procedura di espropriazione era stata delegata dal comune a un gruppo di cooperative, soltanto il suddetto gruppo poteva essere considerato responsabile nei confronti delle ricorrenti. Tuttavia, poiché le cooperative in questione erano fallite, l'azione di risarcimento delle ricorrenti fu dichiarata inammissibile, in quanto esse non avevano proceduto all'iscrizione del loro credito nel passivo del fallimento delle due cooperative.

10. Il 13 maggio 2021 la Corte di cassazione dichiarò il ricorso delle ricorrenti inammissibile, confermando la sentenza della corte d'appello. Le ricorrenti furono inoltre condannate a pagare la somma di 5.200 EUR per le spese processuali.

11. Il 16 dicembre 2021 l'avvocato delle ricorrenti chiese al curatore fallimentare, per posta elettronica, un resoconto del pagamento dei crediti, al fine di valutare la possibilità per le interessate di essere ammesse al passivo del fallimento.

12. Lo stesso giorno il curatore informò l'avvocato delle ricorrenti che le somme disponibili non erano sufficienti per pagare le somme dovute ai creditori privilegiati, e che, nel caso, sarebbe stato dunque impossibile liquidare le interessate.

13. Nel frattempo, l'8 novembre 2016, era stato dichiarato il fallimento del comune di Milazzo, e la sua gestione era stata dunque affidata a un organo straordinario di liquidazione («l'OSL»), incaricato di predisporre la lista dei crediti che potevano essere ammessi nell'ambito della procedura di liquidazione delle passività.

14. Il 23 marzo 2023 l'OSL di Milazzo respinse la domanda delle ricorrenti volta a ottenere l'iscrizione del loro credito nel passivo del comune. Secondo l'OSL, poiché la Corte di cassazione aveva dichiarato il ricorso delle interessate inammissibile, non sussisteva un credito certo, liquido ed esigibile nel caso di specie.

15. Le ricorrenti lamentano di essere state illegittimamente private del loro terreno a causa, ritengono, dell'applicazione da parte delle giurisdizioni interne della regola dell'occupazione acquisitiva, e di non aver ricevuto un indennizzo adeguato. Esse ritengono che questa situazione comporti una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

VALUTAZIONE DELLA CORTE

SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1 ALLA CONVENZIONE

A. Sulla ricevibilità

16. Il Governo solleva un'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, rimproverando alle ricorrenti di non aver fatto valere le loro richieste nell'ambito del procedimento di liquidazione delle due cooperative che formano il gruppo di società in contestazione. Il Governo argomenta, in particolare, che esse non hanno intentato un'azione giudiziaria volta a far riconoscere il loro credito dinanzi al giudice delegato nella procedura fallimentare delle suddette società. A suo parere, esse avrebbero potuto anche contestare, dinanzi alle giurisdizioni competenti, l'indennità provvisoria proposta nel 1996.

17. Le ricorrenti affermano che il procedimento dinanzi al tribunale fallimentare sarebbe stato inutile al fine di ottenere una riparazione dei danni causati dall'espropriazione illegale da esse subita nel 1990. A questo proposito, esse argomentano che il liquidatore fallimentare delle società coinvolte nel procedimento di espropriazione ha indicato che le somme recuperate non erano sufficienti per pagare tutti i creditori, e sono dunque del parere che il rimedio consistente nell'istanza rivolta al tribunale fallimentare debba ritenersi inefficace (si vedano anche *Arnaboldi c. Italia*, n. 43422/07, § 46, 14 marzo 2019, e *Boyadzhieva e Gloria International Limited EOOD c. Bulgaria*, nn. 41299/09 e 11132/10, § 46, 5 luglio 2018).

18. La Corte osserva che la doglianza principale delle ricorrenti verte sull'espropriazione illegale del loro terreno e sul mancato risarcimento. Essa

rileva che le interessate hanno intentato un procedimento giudiziario, durato più di quindici anni, allo scopo di far dichiarare illegale l'espropriazione in contestazione. Essa constata anche che la decisione con la quale è stato accordato loro un risarcimento per espropriazione illegale non era definitiva, in quanto è stata emessa in primo grado, ed è stata successivamente annullata in appello. Di conseguenza, tenuto conto soprattutto del fatto che la suddetta decisione giudiziaria non era né definitiva né esecutiva, e alla luce delle mail scambiate tra le ricorrenti e il curatore fallimentare, la Corte ritiene che le ricorrenti non fossero tenute a intentare i procedimenti citati a questo riguardo dal Governo (paragrafo 16 *supra*).

19. Constatando che la doglianza non è manifestamente infondata né irricevibile per uno degli altri motivi di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte la dichiara ricevibile.

B. Sul merito

20. I principi generali relativi all'occupazione acquisitiva sono stati definiti nella causa *Guiso-Gallisay c. Italia* ((equa soddisfazione) [GC], n. 58858/00, §§ 18-48, 22 dicembre 2009).

21. La Corte osserva che le ricorrenti sono state private del loro bene attraverso un'occupazione acquisitiva, che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni che essa ha precedentemente considerato, in un gran numero di cause, incompatibile con il principio di legalità, il che l'ha portata a concludere che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si vedano, tra molte altre sentenze, *Carbonara e Ventura c. Italia*, n. 24638/94, §§ 63-73, CEDU 2000-VI, e *Messana c. Italia*, n. 26128/04, §§ 38-43, 9 febbraio 2017). Inoltre, la Corte osserva che, anche se il tribunale ha riconosciuto l'illegalità dell'espropriazione e accordato un risarcimento danni, sono trascorsi più di trent'anni dall'inizio dell'occupazione del terreno senza che le ricorrenti abbiano ottenuto una risoluzione definitiva della controversia da parte dell'ente pubblico responsabile. Per di più, a causa del fallimento delle cooperative che erano state incaricate dal comune di realizzare l'espropriazione, nonostante dei procedimenti interni durati più di quindici anni, le ricorrenti non hanno potuto percepire la somma riconosciuta dal tribunale a titolo di risarcimento danni.

22. Inoltre, la Corte osserva che, di fronte al fallimento delle cooperative, lo Stato non ha agito da «garante» come prevedeva il meccanismo di delega dei poteri legati all'espropriazione. Essa attribuisce ancora più importanza a questo elemento in quanto il comune è stato anch'esso dichiarato in fallimento (paragrafi 13 e 14 *supra*) e l'OSL, invece di riconoscere la posizione di garante di quest'ultimo, si è limitata a constatare che la sentenza definitiva che le ricorrenti intendevano far valere non era stata pronunciata contro di esso.

23. Nel caso di specie, dopo aver esaminato tutti gli elementi che le sono stati sottoposti e le osservazioni delle parti, la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

24. Le ricorrenti chiedono alla Corte di accordare loro, per il danno materiale che ritengono di avere subito, un'indennità che calcolano applicando gli stessi criteri utilizzati dal tribunale, maggiorata degli interessi e di una rivalutazione monetaria. Esse chiedono, pertanto, la somma di 179.463,90 euro (EUR) per danno materiale, nonché la somma di 20.000 EUR per danno morale.

25. Il Governo si oppone alle richieste delle ricorrenti, facendo valere che la sentenza del tribunale alla quale si riferiscono per la valutazione del risarcimento danni richiesto è stata annullata in appello. Esso contesta anche la perizia sulla quale si è basato questo stesso tribunale.

26. La Corte non perde di vista il fatto che, nel caso di specie, le ricorrenti non hanno percepito alcuna indennità per la perdita del loro terreno, e che questa situazione di attesa dura da più di trentaquattro anni.

27. I criteri di calcolo pertinenti in materia di occupazione acquisitiva sono stati fissati nella sentenza *Guiso-Gallisay* (sopra citata, § 105). Sulla base dei fatti del caso di specie, la Corte ritiene opportuno prendere come punto di partenza l'importo riconosciuto dal tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto a titolo di indennità di espropriazione e per la perdita di valore del terreno limitrofo. Il suddetto importo deve essere maggiorato e indicizzato allo scopo di correggere gli effetti dell'inflazione. È inoltre opportuno che tale importo sia maggiorato di interessi che possano compensare almeno in parte il lungo lasso di tempo trascorso da quando vi è stato lo spossessamento del terreno. Gli interessi in questione dovranno corrispondere all'interesse legale semplice applicato al capitale progressivamente rivalutato.

28. Considerati gli elementi sopra esposti, e deliberando in via equitativa, la Corte ritiene ragionevole accordare congiuntamente alle ricorrenti la somma di 122.000 EUR per il danno materiale, maggiorata dell'imposta eventualmente esigibile sulla stessa.

29. Rimane da valutare la perdita di possibilità subita a seguito dell'espropriazione in contestazione (*Guiso-Gallisy*, sopra citata, § 107). La Corte ritiene che sia opportuno prendere in considerazione il pregiudizio derivante dall'indisponibilità del terreno per il periodo compreso tra l'inizio dell'occupazione legittima e il momento della perdita di proprietà. Deliberando in via equitativa, la Corte riconosce congiuntamente alle ricorrenti la somma di 22.000 EUR.

30. La Corte ritiene, inoltre, che il senso di impotenza e frustrazione di fronte allo spossessamento illegale del loro bene abbia causato alle ricorrenti un pregiudizio morale importante, che deve essere riparato in maniera adeguata. Deliberando in via equitativa, la Corte riconosce congiuntamente alle ricorrenti la somma di 10.000 EUR per danno morale.

31. Le ricorrenti chiedono la somma di 49.608,38 EUR per le spese che dicono di avere sostenuto nell'ambito del procedimento interno, e la somma di 15.000 EUR per il procedimento condotto dinanzi alla Corte. Tenuto conto dei documenti di cui dispone e della sua giurisprudenza, la Corte ritiene ragionevole accordare alle ricorrenti la somma di 15.000 EUR per tutte le spese.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione;
3. *Dichiara*,
 - a) che lo Stato convenuto deve versare congiuntamente alle ricorrenti, entro tre mesi, le somme seguenti:
 - i. 144.000 EUR (centoquarantaquattromila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale somma, per danno materiale;
 - ii. 10.000 EUR (diecimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale somma, per danno morale;
 - iii. 15.000 EUR (quindicimila euro), più l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta su tale somma dalle ricorrenti, per le spese;
 - b) che, a decorrere dalla scadenza di detto termine e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali;
4. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione per il resto.

SENTENZA CUTELLI E RUSSO c. ITALIA

Fatta in francese, e poi comunicata per iscritto il 7 novembre 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Péter Paczolay
Presidente