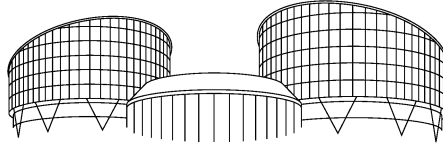


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Maria Caterina Tecca, funzionario linguistico.

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.



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

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

PRIMA SEZIONE

CAUSA SCARDACCIONE c. ITALIA

(Ricorso n. 9968/14)

SENTENZA

STRASBURGO

7 novembre 2024

La presente sentenza è definitiva ma può subire modifiche di forma.

Nella causa Scardaccione 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 Liv Tigerstedt, *Cancelliere aggiunto di Sezione*,

visto il ricorso (n. 9968/14) presentato contro la Repubblica italiana con il quale, in data 24 gennaio 2014, una cittadina italiana, la Sig.ra Maria Grazia Scardaccione (“la ricorrente”), nata nel 1963, che vive a Ercolano ed è stata rappresentata dall'avvocata A. Mascia, del foro di Verona, 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 comunicare il ricorso al Governo italiano (“il Governo”), rappresentato dal suo agente, Sig. L. D’Ascia;

viste le osservazioni formulate dalle parti.

dopo avere deliberato in camera di consiglio in data 10 ottobre 2024,

pronuncia la seguente sentenza, adottata in tale data:

OGGETTO DEL CASO DI SPECIE

1. Il ricorso riguarda la sospensione legale del procedimento di sfratto.
2. In data 16 luglio 2004 la ricorrente, suo fratello e sua cognata divennero comproprietari di un appartamento sito a Napoli. La ricorrente chiese le agevolazioni fiscali *una tantum* per l’acquisto di una prima casa.
3. Nel giugno del 2004, prima di perfezionare l’acquisto, la ricorrente avviò delle trattative con il precedente conduttore, M.P., che ancora occupava l’appartamento. Gli offrì 10.000 euro (EUR) per liberarlo prima del 20 agosto 2005, offerta che sembra egli abbia rifiutato.
4. Con atto di citazione notificato in data 13 ottobre 2005, la ricorrente e i suoi comproprietari citarono M.P. a comparire dinanzi al Tribunale di Napoli.
5. In data 16 febbraio 2009 il Tribunale di Napoli stabilì che i locali dovessero essere liberati entro il 30 agosto 2009.
6. In data 29 luglio 2009 i comproprietari notificarono al conduttore un precetto comunicandogli che sarebbe stato sfrattato in data 27 ottobre 2009. Un ufficiale giudiziario tentò invano tre volte di eseguire lo sfratto in data 27 ottobre 2009, 27 gennaio 2011 e 31 marzo 2011.
7. Tra i tentativi di sfratto e, successivamente al terzo tentativo, l’esecuzione dello sfratto fu sospesa, in ciascuna occasione per un periodo di alcuni mesi, su richiesta di M.P. e sulla base di una serie di disposizioni di legge (introdotte nell’ambito di strumenti comunemente noti come *decreti “mille proroghe”* – decreti-legge contenenti diverse misure non connesse).
8. In data 25 luglio il Tribunale respinse una richiesta della ricorrente di proseguire la procedura di esecuzione, dichiarando, *inter alia*, che ella non

aveva fornito prove sufficienti del fatto che M.P., il conduttore, disponesse di un altro appartamento.

9. In data 2 settembre 2014 fu accolta una nuova richiesta di proseguire il procedimento poiché il conduttore non aveva fornito al Tribunale una dichiarazione dei suoi redditi per l'anno 2013 e non aveva soddisfatto i requisiti di reddito per la sospensione nel 2012.

10. Nel novembre del 2014, a seguito del pagamento volontario di EUR 4.000 da parte della ricorrente, M.P. lasciò i locali.

11. Nel frattempo, poiché non era stata in grado di stabilire la sua residenza nell'appartamento entro il termine di diciotto mesi prescritto dalla legge, le agevolazioni fiscali richieste dalla ricorrente furono revocate e le fu applicata una sanzione pecuniaria pari a EUR 17.648,97.

12. Ella presentò un ricorso tributario, sostenendo di non essere stata in grado di stabilire la residenza nel suo appartamento per motivi di forza maggiore, vale a dire l'illegittima occupazione da parte di M.P. I tribunali tributari respinsero il suo ricorso, dichiarando che all'epoca dell'acquisto ella era consapevole del fatto che il precedente conduttore occupava l'appartamento. In data 24 luglio 2013 la Corte di cassazione respinse definitivamente il suo ricorso.

13. La ricorrente ha lamentato ai sensi dell'articolo 6 § 1 della Convenzione e dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 la sua prolungata incapacità di rientrare in possesso del suo appartamento. Ha inoltre lamentato ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 il carattere sproporzionato della perdita delle agevolazioni fiscali per l'acquisto della prima casa.

IL QUADRO GIURIDICO PERTINENTE

14. Il diritto e la prassi interni pertinenti sono esposti nelle sentenze della Corte *Immobiliare Saffi c. Italia* ([GC], n. 22774/93, §§ 18-35, CEDU 1999-V) e *Mascolo c. Italia* (n. 68792/01, §§ 14-44, 16 dicembre 2004) e nelle sue decisioni *Provvedi c. Italia* ((dec.), n. 66644/01, 2 dicembre 2004) e *Coggiola e Alba c. Italia* ((dec.), n. 28513/02, 24 febbraio 2005).

15. La legge 8 febbraio 2007 n. 9 sospese per otto mesi l'esecuzione delle ordinanze di sfratto nei confronti dei conduttori che avevano dichiarato che: (i) il loro reddito annuo lordo era inferiore a EUR 27.000; (ii) il loro nucleo familiare comprendeva figli a carico, una persona di età superiore ai 65 anni, una persona affetta da una malattia terminale o da disabilità; e (iii) non disponevano di un'altra soluzione abitativa nella medesima regione.

16. La sospensione fu prorogata da successivi decreti (*decreti "mille proroghe"*). L'ultimo decreto-legge, n. 150/2013, convertito in legge n. 15/2014, prorogò la sospensione fino al 30 giugno 2014.

17. In ordine alla giurisprudenza pertinente relativa alla durata dei procedimenti di sfratto ai sensi della legge 24 marzo 2001 n. 89 (la legge "Pinto"), nelle sue sentenze n. 2250 del 2 febbraio 2007 e n. 16445 del 13 luglio 2010 la Corte di cassazione stabilì che non potesse essere riconosciuto alcun risarcimento del danno patrimoniale derivante dalla

temporanea indisponibilità di un immobile nel caso in cui la sospensione dello sfratto fosse prevista dalla legge.

18. In ordine alle agevolazioni fiscali per l'acquisto della prima casa, ai sensi del D.P.R. n. 131/1986 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), tali agevolazioni si applicano a condizione che l'immobile interessato sia situato nel comune nel quale gli acquirenti hanno stabilito la propria residenza entro diciotto mesi dalla data dell'acquisto.

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. SULLA RICEVIBILITÀ

19. Il Governo ha eccepito alla ricevibilità delle doglianze in ragione del mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, osservando che la ricorrente avrebbe potuto presentare delle richieste di risarcimento ai sensi dell'articolo 1591 del codice civile, o un ricorso ai sensi della legge Pinto sulla base dell'eccessiva durata del procedimento di sfratto.

20. In ordine all'azione ai sensi dell'articolo 1591 del codice civile, nella causa *Coggiola e Alba* (sopra citata) la Corte non ha riscontrato alcuna indicazione che dimostrasse che tale rimedio fosse effettivo in ordine alle doglianze in questione. Il Governo non ha fornito alcun rilievo contrario e non vi è motivo per discostarsi dalla giurisprudenza della Corte a tale riguardo. L'eccezione del Governo deve pertanto essere respinta.

21. In ordine al ricorso Pinto, in diverse precedenti cause la Corte ha ritenuto che esso potesse essere considerato effettivo in ordine a doglianze ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 connesse alla durata dei procedimenti di sfratto (si vedano *Mascolo c. Italia* (dec.), n. 68792/01, 16 ottobre 2003; *Provvedi*, sopra citata; e *Coggiola e Alba*, sopra citata), e ha invitato i tribunali nazionali a prestare particolare attenzione ai ricorsi Pinto al fine di assicurare che esaminassero tutte le questioni in gioco (si veda *Provvedi*, sopra citata). Il Governo non ha fornito alcun esempio che dimostrasse che fosse stato adottato a livello interno l'approccio indicato dalla Corte. Al contrario, la Corte rileva che la Corte di cassazione (si veda il paragrafo 17 *supra*) ha ritenuto che il danno subito in tale contesto derivasse in parte dalla violazione da parte del conduttore dell'obbligo di restituire l'immobile, che poteva dare luogo a un'azione ai sensi dell'articolo 1591 del codice civile, e in parte dalle ripercussioni negative derivanti dalla promulgazione delle misure legislative di sospensione degli sfratti, piuttosto che essere direttamente connesso alla durata dei procedimenti.

22. In ogni caso, al momento del deposito del ricorso, a seguito della riforma del 2012 della legge Pinto, era impossibile presentare dei ricorsi Pinto mentre era in corso il procedimento principale (si veda *Verrascina e altri c. Italia*, nn. 15566/13 e altri 5, §§ 6-8 e 30, 28 aprile 2022).

23. La Corte ritiene pertanto che il ricorso Pinto non potesse essere considerato un ricorso effettivo ai fini dell'obbligo dell'esaurimento nel caso in esame.

24. La Corte osserva inoltre che le doglianze non sono manifestamente infondate ai sensi dell'articolo 35 § 3, lettera a) della Convenzione e che non incorrono in alcun altro motivo di irricevibilità. Devono pertanto essere dichiarate ricevibili.

II. SUL MERITO

A. Sulla dedotta violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in relazione alla procedura di sfratto

25. La prolungata incapacità della ricorrente di rientrare in possesso del suo appartamento, a causa della sospensione legale degli sfratti, è durata quasi cinque anni. Benché fossero stati stabiliti i requisiti specifici per la selezione dei potenziali beneficiari (si veda il paragrafo 15 *supra*), le garanzie procedurali si sono rivelate inefficaci in questo specifico caso. Infatti, si applicava un diverso onere della prova: mentre i conduttori dovevano soltanto presentare una dichiarazione attestante che soddisfacevano i requisiti legali per ottenere la sospensione, i proprietari erano tenuti a dimostrare o che tali requisiti non erano soddisfatti, o che essi stessi soddisfacevano gli stessi requisiti, o che si trovavano in una situazione di "necessità sopraggiunta". Tale meccanismo ha pertanto trasferito il fine di una misura sociale (che proteggeva le persone appartenenti a categorie a basso reddito dall'essere sfrattate senza garanzie) sulle spalle dei proprietari privati. Nel caso di specie, le prove presentate dalla ricorrente sono state considerate insufficienti a dimostrare che il conduttore disponesse di un altro appartamento. Soltanto in una fase successiva, quando il conduttore ha presentato la relativa dichiarazione dei redditi, il tribunale ha ritenuto che il conduttore avesse beneficiato della sospensione pur non soddisfacendo i requisiti di reddito.

26. Circostanze analoghe hanno dato luogo a violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 e dell'articolo 6 § 1 della Convenzione nelle cause *Immobiliare Saffi* (sopra citata, §§ 46-75), *Mascolo* (sopra citata, §§ 47-51) e *Lo Tufo c. Italia* (n. 64663/01, §§ 51-55, CEDU 2005-III). Avendo esaminato tutta la documentazione che le è stata presentata, nonché le osservazioni del Governo, la Corte non ha riscontrato alcun fatto o argomento in grado di persuaderla a pervenire a una conclusione differente nel caso di specie.

27. Vi è conseguentemente stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 e dell'articolo 6 § 1 della Convenzione.

B. Sulla dedotta violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione in ordine alla perdita delle agevolazioni fiscali

28. La Corte osserva che la perdita delle agevolazioni fiscali e la sanzione pecuniaria inflitta alla ricorrente costituivano un'ingerenza nei suoi beni. Non sorge alcuna questione in ordine alla legittimità o al fine legittimo di tali misure (si veda il paragrafo 18 *supra*). In ordine alla proporzionalità, la Corte osserva che, benché la ricorrente fosse consapevole del fatto che l'appartamento era occupato dal precedente conduttore, ella era ugualmente consapevole dell'obbligo delle autorità pubbliche di proteggere i proprietari privati dall'occupazione illegittima. La Corte osserva che la ricorrente ha dimostrato un elevato grado di diligenza, avviando delle trattative con il conduttore precedentemente all'acquisto e offrendogli una somma di denaro per liberare i locali prima della scadenza del termine legale per stabilire la sua residenza. Poiché tali sforzi non hanno avuto successo, ella ha avviato un procedimento di sfratto, che è durato oltre tre anni prima che ella ottenesse un provvedimento che imponeva al conduttore di lasciare i locali. Non è stato possibile eseguire tale provvedimento per quasi cinque anni a causa della sospensione legislativa dei procedimenti di sfratto, durante tale periodo la ricorrente non disponeva di alcun rimedio effettivo per accelerare il procedimento o rientrare in possesso dei suoi beni in altro modo. Il procedimento è durato complessivamente otto anni senza che potesse essere ripristinato il diritto di proprietà della ricorrente. Per prendere possesso del suo appartamento, ella ha dovuto pagare al conduttore, di propria iniziativa, EUR 4.000.

29. In conclusione, la Corte osserva che la ricorrente non ha soltanto subito la perdita delle agevolazioni fiscali, che avrebbe potuto essere considerata *per se* proporzionata, ma anche ricevuto una sanzione pecuniaria per non essere stata in grado di stabilire la propria residenza nell'appartamento entro il termine prescritto dalla legge, e, data la prolungata inerzia delle autorità pubbliche, ha scelto di pagare una somma non trascurabile al conduttore per convincerlo a lasciare il suo appartamento. Tali circostanze, considerate nell'insieme, hanno gravato la ricorrente di un onere sproporzionato.

30. Conseguentemente, la Corte ritiene che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

31. In ordine al danno patrimoniale, la ricorrente ha chiesto un importo totale pari a EUR 21.648,97 (comprendente le somme di EUR 17.648,97 corrispondenti alla sanzione pecuniaria ed EUR 4.000 versati al conduttore per liberare l'appartamento). In ordine al danno non patrimoniale, ella ha chiesto EUR 20.000. La ricorrente ha chiesto anche EUR 9.000 per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

32. Il Governo ha contestato la richiesta in quanto eccessiva.

33. La Corte ritiene ragionevole accordare alla ricorrente la somma di EUR 21.648,97 per il danno patrimoniale, corrispondente alla sanzione pecuniaria pagata dalla ricorrente in conseguenza della perdita delle agevolazioni fiscali, oltre all'importo pagato al conduttore per liberare l'appartamento.

34. Inoltre, deliberando in via equitativa, la Corte accorda EUR 3.000 in ordine al danno non patrimoniale, oltre all'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta.

35. Infine, la Corte ritiene ragionevole accordare la somma di EUR 2.000 per le spese sostenute dinanzi alla Corte.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Respinge* le eccezioni preliminari del Governo;
2. *Dichiara* ricevibile il ricorso;
3. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e dell'articolo 6 § 1 della Convenzione in ordine al procedimento di sfratto;
4. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione in ordine alla perdita delle agevolazioni fiscali;
5. *Ritiene*
 - (a) che lo Stato convenuto debba versare alla ricorrente entro tre mesi, le seguenti somme
 - (i) EUR 21.648,97 (ventunmilaseicentoquarantotto euro e novantasette centesimi), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno patrimoniale;
 - (ii) EUR 3.000 (tremila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto a titolo di imposta, per il danno non patrimoniale;
 - (iii) EUR 2.000 (duemila euro), oltre l'importo eventualmente dovuto dalla ricorrente a titolo di imposta, per le spese;
 - (b) che, a decorrere dalla scadenza dei summenzionati tre mesi e fino al versamento, tali importi dovranno essere maggiorati di un interesse semplice equivalente al tasso delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea durante tale periodo, maggiorato di tre punti percentuali;
6. *Respinge* la domanda di equa soddisfazione formulata dalla ricorrente per il resto.

Fatta in inglese e notificata per iscritto in data 7 novembre 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Péter Paczolay
Presidente