

***Causa Ceni c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 4 febbraio 2014 (ricorso n. 25376/06)***

**Protezione della proprietà – Contratto preliminare di compravendita di un immobile in costruzione – Fallimento della società costruttrice – Scioglimento del contratto preliminare di compravendita ad opera del curatore fallimentare – Valutazione dell'ingerenza nel diritto al godimento dei propri beni – Responsabilità dello Stato – Sotto il profilo della mancata predisposizione di un quadro legislativo adeguato, tale da garantire una protezione minima degli interessi degli acquirenti di buona fede di immobili in costruzione contro i rischi derivanti da una pronuncia di fallimento della società costruttrice – Violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU – Sussiste.**

**Protezione della proprietà – Contratto preliminare di compravendita di un immobile in costruzione – Fallimento della società costruttrice – Scioglimento del contratto preliminare di compravendita ad opera del curatore fallimentare – Mancanza nell'ordinamento interno di un ricorso effettivo con il quale poter denunciare la violazione del diritto al rispetto dei beni - Violazione dell'art. 13 CEDU in combinato disposto con l'art. 1 Prot. n. 1 CEDU – Sussiste.**

Per effetto degli obblighi derivanti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, grava sugli Stati membri l'obbligo di predisporre un quadro legislativo adeguato, tale da garantire una protezione minima degli interessi degli acquirenti di buona fede di immobili in costruzione contro i rischi derivanti da una pronuncia di fallimento della società costruttrice. Nel caso di specie, la Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, in quanto lo Stato convenuto non ha soddisfatto gli obblighi positivi derivanti da tale disposizione della Convenzione, atteso che la ricorrente è stata obbligata a sopportare un onere eccessivo ed esorbitante derivante.

Integra la violazione dell'art. 13 CEDU, in combinato disposto con l'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, la mancanza nell'ordinamento interno di un ricorso effettivo con il quale poter denunciare la violazione del diritto al rispetto dei beni, nella specie la necessità e proporzionalità della scelta del curatore fallimentare di procedere allo scioglimento di un contratto preliminare di compravendita a seguito della dichiarazione di fallimento della società costruttrice.

**Fatto.** La signora Ceni aveva stipulato un contratto preliminare di acquisto di un immobile in costruzione, terminata la quale ella ne prese possesso. Di fronte al rifiuto di addivenire alla stipula del contratto definitivo, la ricorrente citò in giudizio l'impresa costruttrice al fine di ottenere il trasferimento della proprietà del bene per via giudiziaria. Nelle more del giudizio, l'impresa fu dichiarata in stato di fallimento, circostanza che provocò l'interruzione *de jure* del procedimento civile promosso dalla ricorrente.

Successivamente, il curatore fallimentare le comunicò la sua decisione di risolvere il preliminare di compravendita in applicazione dell'articolo 72, comma 4, della legge fallimentare (R.D. n. 267 del 16 marzo 1942) e di mettere all'asta l'appartamento da lei posseduto. A seguito delle trattative avviate dalla ricorrente, il curatore indicò a quest'ultima che, per evitare la vendita all'asta dell'appartamento, avrebbe dovuto versare la somma di 324.000.000 Lire (circa 167.332 euro). Poiché la ricorrente non disponeva di questa somma, il 21 gennaio 1999 le fu chiesto di pagare una indennità d'occupazione mensile di 700.000 Lire (circa 361 euro), con decorrenza dicembre 1997, ovvero la somma complessiva di 9.100.000 Lire (circa 4.699 euro).

L'immobile in questione venne quindi venduto all'asta.

La ricorrente avviò un'azione giudiziaria per ottenere l'annullamento della risoluzione del contratto preliminare di compravendita e il trasferimento della proprietà dell'appartamento ai nuovi proprietari. Successivamente, dopo aver chiesto l'ammissione al passivo fallimentare delle somme che aveva pagato all'impresa, chiese al giudice delegato del fallimento di revocare la cancellazione della sua azione giudiziaria basata sull'articolo 2932 c.c.

Nel frattempo, i nuovi proprietari intimarono alla Ceni di lasciare l'appartamento entro dieci giorni. L'interessata si oppose all'esecuzione dello sfratto in pendenza delle azioni giudiziarie aventi ad oggetto il titolo di proprietà di questo bene. Il giudice accolse la richiesta di sospensione temporanea di tale esecuzione, previo pagamento da parte della ricorrente di una cauzione di 5.000.000 Lire (circa 2.582 euro).

Riassunto il procedimento avviato in base all'articolo 2932 c.c., se lo vide però respingere dal tribunale di Firenze, sulla base del rilievo che, secondo l'articolo 72, comma 4, della legge fallimentare, poiché la proprietà del bene promesso non era ancora passata all'acquirente, il curatore fallimentare poteva scegliere tra l'esecuzione del contratto e il suo scioglimento. Peraltro, il tribunale rilevò che, optando per lo scioglimento, non sarebbe stato più possibile pronunciare una sentenza in base all'art. 2932. Tale pronuncia venne confermata in appello e in cassazione.

Nel frattempo, il 26 giugno 2001, il tribunale di Pontassieve aveva respinto l'opposizione formulata dalla ricorrente avverso l'esecuzione dello sfratto. Questa sentenza fu confermata in appello il 23 aprile 2004. La ricorrente ricevette più visite dell'ufficiale giudiziario e una parte del suo stipendio fu assoggettata a pignoramento. Sempre nello stesso periodo, il 25 febbraio 2004 la ricorrente aveva presentato una nuova istanza di sospensione dello sfratto per ragioni di salute, e il giudice aveva quindi fissato l'udienza al 9 marzo e poi al 29 marzo 2004. In tale ultima data i nuovi proprietari proposero alla ricorrente di venderle l'appartamento al prezzo di 190.000 euro.

L'esecuzione forzata dello sfratto, fissata per il 28 luglio 2004 non riuscì e fu rinviata al 22 ottobre 2004 in quanto il prefetto non aveva autorizzato l'ufficiale giudiziario a far intervenire la forza pubblica. Lo sfratto fu successivamente rinviato di tre mesi in tre mesi in quanto l'ufficiale giudiziario si presentava ogni volta non accompagnato da agenti della forza pubblica.

Nel maggio 2005 la ricorrente firmò con i nuovi proprietari un preliminare di compravendita al prezzo di 190.000 euro.

### ***Diritto.***

***Sulla violazione dell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU.*** La ricorrente ha adito la Corte EDU lamentando che la decisione del curatore fallimentare di risolvere il contratto preliminare di compravendita immobiliare di cui essa era parte contraente ha violato l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione, in quanto l'avrebbe privata del suo diritto di diventare proprietaria dell'appartamento in causa, senza alcun indennizzo.

Preliminarmente la Corte, dopo aver riconosciuto che la scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita, ha costituito un'ingerenza nel diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni, ha esaminato la questione relativa all'imputabilità di tale ingerenza allo Stato. Posto che la scelta in questione è stata effettuata dal curatore fallimentare, la Corte ha dovuto stabilire se il liquidatore fallimentare avesse agito in quanto agente dello Stato o in quanto privato cittadino.

A tale proposito, è stato richiamato il precedente contenuto nella sentenza *Kotov c. Russia*, in cui la Grande Camera aveva ritenuto che, viste le regole pertinenti del diritto russo e il ruolo del liquidatore fallimentare, e soprattutto la sua indipendenza operativa e istituzionale, quest'ultimo non poteva essere considerato un agente dello Stato che, di conseguenza, non poteva essere ritenuto direttamente responsabile delle irregolarità da lui commesse.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che il curatore fallimentare italiano debba essere considerato un agente dello Stato, in quanto «ausiliario giudiziario» che svolge una funzione pubblica nell'ambito dell'amministrazione della giustizia e con poteri stabiliti dalla legge. Tuttavia, la Corte ha affermato l'impossibilità di operare una chiara distinzione tra il ruolo del curatore fallimentare in Italia e quello del curatore nel diritto russo. Al riguardo essa ha rilevato che in Russia la designazione del curatore era confermata dai giudici, che questi ultimi esercitavano un controllo di legalità sulle azioni del primo e che le funzioni del curatore russo erano simili a quelle del curatore fallimentare italiano (*Kotov*, sopra citata, §§ 101, 102, 105 e 106). In tali circostanze, la Corte ha affermato che lo Stato convenuto non possa essere considerato direttamente responsabile delle azioni del curatore fallimentare.

Ciononostante, la Corte ha affermato che una simile conclusione non esimeva lo Stato da ogni responsabilità dal punto di vista dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, e che pertanto fosse necessario verificare se esso si sia conformato agli obblighi positivi posti a suo carico nel caso di specie.

La Corte, richiamando i principi generali in materia di natura ed estensione degli obblighi positivi dello Stato nell'ambito dei procedimenti fallimentari riassunti nel precedente *Kotov*, ha rilevato che pagando interamente il prezzo dell'appartamento all'impresa X, la ricorrente ha corso dei rischi, legati soprattutto alla possibilità di un fallimento di questa impresa. A tale proposito lo Stato non doveva assumersi nessuna responsabilità civile. Rimane comunque il fatto che, come ha giustamente sottolineato la corte d'appello di Firenze, il potere discrezionale di scioglimento conferito al curatore fallimentare era spesso fonte di danni economici molto importanti, in caso di fallimento dei costruttori, per gli acquirenti di appartamenti in corso di costruzione. Gli acquirenti rischiavano infatti di perdere non soltanto i loro beni, ma anche le somme da loro versate.

La Corte ha quindi affermato che, per effetto degli obblighi derivanti dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, lo Stato era tenuto a predisporre un quadro legislativo adeguato, che prevedesse una protezione minima degli interessi degli acquirenti di buona fede.

Deve infatti essere operata una distinzione tra la vendita di beni immobili esistenti e la vendita di appartamenti in corso di costruzione. Nel primo caso, il prezzo viene di norma versato dall'acquirente al momento della conclusione dell'atto notarile di vendita, e l'interessato beneficia dunque della garanzia che il trasferimento di proprietà si effettua al momento del pagamento. Nel secondo caso, i pagamenti sono spesso effettuati in base allo stato di avanzamento dei lavori, il prezzo viene versato interamente o quasi interamente dall'acquirente prima della firma dell'atto definitivo di vendita. Pertanto, la Corte ha dovuto verificare se in quest'ultimo caso, all'epoca dei fatti e relativamente alla presente fattispecie, l'ordinamento interno offrisse una tutela adeguata agli acquirenti che si trovavano in una situazione analoga a quella della ricorrente.

La Corte – pur prendendo atto dell'argomento del Governo in merito alla trascrivibilità, ai sensi del decreto-legge n. 669 del 31 dicembre 1996, del contratto preliminare di compravendita, con conseguente conferimento all'acquirente del diritto di vantare un titolo di preferenza nel riparto dei proventi della vendita all'asta del bene in questione (articolo 2775 *bis* c.c.) – ha evidenziato l'inapplicabilità di tale disciplina al caso di specie, perché entrata in vigore successiva alla sottoscrizione del preliminare in questione, il quale comunque non avrebbe potuto essere trascritto per un difetto di forma. Analogamente, anche le altre riforme legislative adottate in materia (riguardanti l'impossibilità di sciogliere i contratti preliminari di compravendita immobiliare registrati e aventi ad oggetto l'abitazione principale dell'acquirente, nonché l'obbligo per i costruttori di sottoscrivere un'assicurazione contro il fallimento) entrarono in vigore dopo il fallimento dell'impresa X e dopo la pronuncia della sentenza della Corte di cassazione nella presente causa.

Quanto alla possibilità per la ricorrente di essere indennizzata dal fondo per le vittime di fallimenti immobiliari, la Corte ha rilevato che, secondo le informazioni fornite dall'interessata e non smentite dal Governo, il fondo in questione non aveva ancora versato indennizzi e che, viste le risorse a disposizione, sarebbe stato in grado di versare alla ricorrente soltanto l'8% dell'indennizzo che le è stato riconosciuto (pari a 167.498,53 euro). La Corte ha dunque giudicato aleatorio un indennizzo di questo tipo e in ogni caso insufficiente per risarcire il danno subito.

Inoltre, la Corte ha constatato che, di fronte al rifiuto del rappresentante dell'impresa X di firmare l'atto notarile definitivo di vendita, la ricorrente aveva avviato l'unica azione legale a sua disposizione, ovvero un'azione volta ad ottenere il trasferimento di proprietà per via giudiziaria conformemente all'articolo 2932 c.c.. Azione giudiziaria resa, peraltro, inefficace dalla scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita, dal momento che i giudici italiani hanno dichiarato che tale scelta poteva essere fatta ed era vincolante anche quando,

come nel caso di specie, era pendente un'azione volta ad ottenere il trasferimento di proprietà per via giudiziaria.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ha concluso che la ricorrente è stata privata di qualsiasi tutela effettiva contro la perdita dell'appartamento e delle somme versate per l'acquisto dello stesso, e che è stata obbligata a sopportare un onere eccessivo ed esorbitante. La Corte ha altresì rilevato che la ricorrente non disponeva di alcun ricorso per poter far esaminare l'opportunità e la proporzionalità della scelta del curatore fallimentare, dal momento che quest'ultimo aveva esercitato un potere discrezionale che non poteva essere soggetto al controllo giurisdizionale su richiesta delle parti contraenti del contratto sciolto. La Corte ha quindi dichiarato la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, in quanto lo Stato non ha soddisfatto gli obblighi positivi derivanti da tale disposizione della Convenzione.

***Sulla violazione dell'art. 13 CEDU in combinato disposto con l'art. 1 Prot. n. 1 CEDU.***

Invocando gli articoli 6 § 1 e 13 della Convenzione, la ricorrente lamentava di non aver avuto nel diritto italiano accesso a un tribunale o a un ricorso effettivo per far valere i suoi motivi relativi all'articolo 8 della CEDU e all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU.

La Corte, dopo aver affermato di esaminare questo motivo di ricorso dal punto di vista dell'articolo 13 della Convenzione, ha rammentato che tale disposizione garantisce l'esistenza nel diritto interno di un ricorso che permetta di far valere i diritti e le libertà della Convenzione così come da essa sanciti. Essa, dunque, esige l'esistenza di un ricorso interno che permetta di esaminare il contenuto di un «motivo difendibile» basato sulla Convenzione e di offrirne la riparazione adeguata.

Nel caso di specie, la Corte ha concluso che la scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare ha costituito un'ingerenza nel diritto della ricorrente al rispetto dei suoi beni e che lo Stato non ha soddisfatto gli obblighi positivi posti a suo carico nell'ambito della procedura fallimentare. Ne consegue che la ricorrente disponeva di un motivo difendibile sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, e che possa trovare applicazione l'articolo 13 della Convenzione.

Quanto alla questione dell'esistenza nel diritto italiano di un ricorso effettivo con il quale poter denunciare la violazione del diritto al rispetto dei beni lamentata dalla ricorrente, la Corte ha rammentato che la portata dell'obbligo che l'articolo 13 della Convenzione pone sugli Stati contraenti varia in funzione della natura della doglianza del ricorrente. Gli Stati godono in effetti di un certo margine di apprezzamento per quanto riguarda il modo di conformarsi agli obblighi che impone loro questa disposizione. Tuttavia, il ricorso richiesto da questo articolo deve essere «effettivo» in pratica come in diritto.

La Corte ha sottolineato che l'effettività di un ricorso ai sensi dell'articolo 13 della Convenzione non dipende dalla certezza di un esito favorevole per il ricorrente. Allo stesso modo, l'«istanza» di cui parla questa disposizione non è necessariamente giurisdizionale. Tuttavia, i suoi poteri e le garanzie procedurali che essa presenta rilevano per stabilire se il ricorso sia effettivo. Inoltre, l'insieme dei ricorsi offerti dal diritto interno può rispettare le esigenze dell'articolo 13 della Convenzione, anche se nessuno di essi, da solo, può soddisfarle interamente.

Nel caso di specie, la Corte ha rilevato che la ricorrente ha potuto avviare un'azione giudiziaria per ottenere l'annullamento della scelta del curatore fallimentare di sciogliere il contratto preliminare di compravendita e che il suo ricorso è stato esaminato da tre autorità giudiziarie, ossia il tribunale, la corte d'appello di Firenze e la Corte di cassazione. Tuttavia, essa ha osservato che, nell'ambito dell'esame di questo ricorso, le autorità giudiziarie in questione si sono limitate a constatare che il curatore fallimentare aveva fatto uso di un potere discrezionale di scioglimento e che questo potere era previsto dall'articolo 72, comma 4, della legge fallimentare; inoltre, esse si sono dichiarate incompetenti a giudicare se la scelta del curatore fallimentare avesse comportato un onere eccessivo

ed esorbitante per la ricorrente e se nel caso di specie vi fosse stato un bilanciamento equo degli interessi pubblici e privati in gioco.

In tali circostanze, la Corte ha ritenuto che le autorità giudiziarie italiane fossero competenti unicamente ad esaminare la legalità formale della misura contestata, senza potersi occupare della sua necessità e proporzionalità alla luce dei principi enunciati nell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione, così come interpretate dalla giurisprudenza della Corte. Pertanto, ad avviso dei giudici di Strasburgo, il sistema giuridico italiano non ha offerto alla ricorrente garanzie sufficienti contro l'arbitrio e l'interessata non ha avuto a sua disposizione un ricorso effettivo per far valere la sua doglianza a livello nazionale.

Ne consegue che vi è stata violazione dell'articolo 13 della Convenzione, in combinato disposto con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

Tenuto conto di questa conclusione, la Corte ha ritenuto non necessario esaminare se vi sia stata anche violazione del diritto della ricorrente di avere accesso a un tribunale, così come garantito dall'articolo 6 § 1 della Convenzione.

***Sull'applicazione dell'art. 41 CEDU.*** La Corte ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 della Convenzione non sia istruita, di conseguenza la riserva e fisserà la procedura successiva tenuto conto della possibilità che il Governo e la ricorrente raggiungano un accordo.

#### **RIFERIMENTI NORMATIVI**

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU

Art. 13 CEDU

Art. 41 CEDU

#### **PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI**

Art. 1 Prot. n. 1 CEDU – relativamente agli obblighi positivi dello Stato: *Kotov c. Russia* [GC], n. 54522/00, 3 aprile 2012.

Art. 13 CEDU – relativamente all'esistenza di un ricorso interno che permetta di esaminare il contenuto di un «motivo difendibile»: *De Souza Ribeiro c. Francia* [GC], n. 22689/07, § 78, 13 dicembre 2012. Relativamente agli obblighi dello Stato: *Jabari c. Turchia*, n. 40035/98, § 48; *Sabanchiyeva e altri c. Russia*, n. 38450/05, § 154, 6 giugno 2013, *Al-Nashif c. Bulgaria*, n. 50963/99, § 123, 20 giugno 2002. Relativamente alla effettività del ricorso interno: *Kudła c. Polonia* [GC], n. 30210/96, § 157; *Klass e altri c. Germania*, 6 settembre 1978, § 67, *Rotaru c. Romania* [GC], n. 28341/95, § 69, e *De Souza Ribeiro*, sopra citata, § 79.

OPINIONE DISSENZIENTE DEL GIUDICE SAJÓ