

Scardaccione c. Italia - Prima sezione - sentenza del 7 novembre 2024 (ricorso n. 9968/14)

Equo processo e protezione della proprietà - Impossibilità, per l'acquirente di un appartamento, di entrarne in possesso, a causa del rifiuto del conduttore di liberarlo e della sospensione legislativa delle procedure di sfratto – Violazione dell'art. 6 CEDU combinata con l'art. 1 Prot. 1 – Sussiste.

Protezione della proprietà - Impossibilità, per l'acquirente di un appartamento, di entrarne in possesso, a causa del rifiuto del conduttore di liberarlo e della sospensione legislativa delle procedure di sfratto – Decadenza dai benefici fiscali per la prima casa e conseguente sanzione amministrativa - Violazione dell'art. 1 Prot. 1 – Sussiste.

Viola gli artt. 6 CEDU e 1 Prot. 1 la condotta complessiva delle autorità nazionali, in virtù della quale – acquistato un immobile, occupato da un locatario con contratto scaduto – il proprietario non riesca a entrarne in possesso (e a stabilirvi la residenza) a causa delle lungaggini del procedimento di sfratto per finita locazione e dall'entrata in vigore di una legge che preveda la sospensione dell'esecuzione degli sfratti (legge n. 9/2007). In particolare, tale legge, disponendo la sospensione delle procedure esecutive di sfratto a seguito di un'autodichiarazione del conduttore attestante la ricorrenza dei requisiti richiesti, trasferisce l'onere di provare il contrario probatorio sul proprietario e su di lui, in definitiva, il costo di una misura sociale (quella di proteggere le persone a basso reddito dagli sfratti senza garanzie).

Viola l'art. 1 Prot. 1, in quanto non proporzionata, la misura della perdita dei benefici fiscali, accompagnata da una sanzione pecuniaria, giustificata dal mancato trasferimento della residenza nell'immobile acquistato entro il termine di legge, nel caso in cui sia dimostrato l'alto grado di diligenza del proprietario nel promuovere tutte le iniziative, giudiziali ed extragiudiziali, volte a conseguire, nel termine di legge, il possesso dell'immobile.

Fatto. Nel luglio 2004, Maria Grazia Scardaccione (insieme al fratello e alla cognata), aveva acquistato, fruendo dell'agevolazione fiscale cd. "prima casa"¹, un immobile in precedenza locato ad uso abitativo da M.P. e da quest'ultimo ancora illegittimamente occupato (v. nn. 2-13 della sentenza).

Prima dell'acquisto erano state avviate trattative in ordine al rilascio dell'appartamento ma le parti non avevano trovato un accordo al riguardo. Si era pertanto svolto un giudizio dinanzi al tribunale di Napoli, in seguito al quale M.P. era stato condannato a liberare l'immobile entro il 30 agosto 2009, ciò che non aveva fatto spontaneamente.

Era quindi iniziata l'esecuzione forzata: l'ufficiale giudiziario aveva tentato, senza successo, per tre volte di eseguire lo sfratto; tuttavia, dopo il terzo tentativo, l'esecuzione dello sfratto era stata ripetutamente sospesa, ogni volta per un periodo di alcuni mesi, sulla base di una serie di disposizioni legislative ([legge n. 9/2007](#), prorogata, da ultimo, dal [decreto-legge n. 150/2013](#)) che prevedevano, al ricorrere di alcune condizioni, la sospensione di tali procedure.

Infine, nel novembre 2014, a seguito di un pagamento volontario di 4.000 euro della ricorrente, M.P. ha liberato l'appartamento.

Nel frattempo, non essendo stata la ricorrente in grado di trasferire la propria residenza nell'appartamento, entro il termine di legge previsto ai fini della fruizione dell'agevolazione "prima casa", l'amministrazione finanziaria aveva disposto la revoca dei benefici fiscali accordati e le aveva applicato una sanzione di circa 17 mila euro.

La ricorrente aveva presentato ricorso, sostenendo di essere stata impossibilitata a stabilire la residenza nell'appartamento per causa di forza maggiore, ossia l'occupazione illegale di M.P. Tuttavia, il ricorso era stato respinto, sulla base del rilievo che la ricorrente era comunque pienamente consapevole, al momento dell'acquisto, che l'ex conduttore occupasse ancora, ancorché *sine titolo*, l'appartamento; sicché la persistente occupazione di quest'ultimo non poteva considerarsi un fatto sopravvenuto e imprevedibile, integrante una causa di forza maggiore; chiamata a pronunciarsi il 24 luglio 2013, la Corte di cassazione aveva definitivamente respinto il ricorso.

¹ [Disciplinata dalla Nota II-bis dell'articolo 1 della Tariffa, parte prima, del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131](#)

La ricorrente ha, dunque, invocato dinanzi alla Corte EDU la violazione combinata degli articoli 6, comma 1, CEDU e 1 Protocollo n. 1, per non aver potuto recuperare, per quasi cinque anni, il possesso del proprio immobile; e la violazione dell'art. 1 Protocollo n. 1 per la perdita dei benefici fiscali e delle conseguenti sanzioni, misure dedotte come non proporzionate al caso di specie.

Diritto. La Prima sezione ritiene che entrambe le doglianze sollevate siano fondate.

In primo luogo, con la pronuncia in esame Corte ha respinto le censure di inammissibilità formulate dal Governo, fondate sull'asserito mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, rilevando come né il risarcimento del danno per ritardata restituzione dell'immobile, disciplinato dall'art. 1591 c.c., né la tutela prevista dalla legge cd. "Pinto" potessero considerarsi rimedi efficaci ai fini della restituzione dell'immobile atteso che, nel caso in esame, il mancato recupero del possesso dell'immobile è principalmente derivato, oltre che dalla violazione dell'obbligo di restituzione da parte dell'*ex* conduttore, dall'adozione di misure legislative che sospendevano le procedure di esecuzione degli sfratti (e non, quindi, dall'eccessiva durata del procedimento di sfratto).

Ad ogni modo, la Corte sottolinea come al momento della presentazione del ricorso, a seguito delle riforme intercorse nel 2012 sulla legge "Pinto", fosse comunque impossibile, mentre il procedimento principale era ancora in corso, proporre ricorsi ai sensi di tale normativa.

Nel merito, per quanto riguarda la procedura di sfratto, la Corte ravvisa la violazione dell'art. 6, comma 1, in combinato con l'art. 1 Protocollo n. 1, facendo leva sul meccanismo di distribuzione dell'onere probatorio elaborato nella citata [legge n. 9/2007](#): invero, l'onere di dimostrare l'assenza dei requisiti di legge richiesti per ottenere la sospensione della procedura di sfratto ricadeva *ex lege* interamente sul locatore, essendo invece sufficiente al conduttore, per ottenere la sospensione, produrre un'autodichiarazione attestante la sussistenza dei requisiti richiesti. Questo meccanismo trasferiva, dunque, il costo di una misura sociale (quella di proteggere le persone a basso reddito dagli sfratti senza garanzie) sulle spalle dei proprietari privati (v. n. 25 della sentenza). Nel caso in esame, le prove presentate dalla ricorrente sono state considerate in sede nazionale insufficienti per dimostrare che l'inquilino avesse un altro appartamento a disposizione mentre solo in una fase successiva, quando il conduttore ha presentato la dichiarazione dei redditi, il tribunale ha rilevato come quest'ultimo avesse indebitamente beneficiato della sospensione, pur non possedendone i requisiti.

Di qui l'accertamento della violazione dei parametri invocati dalla ricorrente (v. n. 27).

Per quanto riguarda, invece, la violazione dell'art. 1 Protocollo n. 1, derivante dalla perdita dei benefici fiscali, la Corte osserva come, sebbene la ricorrente fosse consapevole che l'appartamento era occupato dall'*ex* conduttore, poteva legittimamente fare affidamento sull'obbligo delle autorità pubbliche di proteggere i proprietari privati dall'altrui illecita occupazione.

Peraltro, secondo la Corte la ricorrente ha dimostrato un alto grado di diligenza, avviando trattative con il conduttore prima dell'acquisto e offrendogli una somma di denaro per liberare i locali prima della scadenza del termine legale per stabilire la residenza. Tali sforzi, tuttavia, non hanno avuto successo e la ricorrente ha diligentemente avviato procedimenti di sfratto che sono durati più di tre anni prima di ottenere un'ordinanza di rilascio; tale ordinanza non è stata eseguita per quasi cinque anni, a causa della sospensione legislativa degli sfratti, durante la quale la ricorrente non aveva alcun rimedio efficace per accelerare il procedimento o recuperare in altro modo i suoi beni.

Dato il prolungato inadempimento delle autorità pubbliche, la ricorrente ha scelto di versare una somma significativa (4000 euro) all'inquilino per convincerlo a lasciare l'appartamento.

Nonostante ciò, la ricorrente non ha subito solo la revoca dei benefici fiscali in precedenza accordati, misura, di per sé sola, considerata dalla Corte come non sproporzionata, ma è stata anche sanzionata

per non aver stabilito la residenza nell'immobile entro il termine di legge. Queste circostanze, considerate nel loro insieme, hanno imposto, secondo la Corte, un onere sproporzionato sulla ricorrente.

Di conseguenza, la Corte conclude nel senso della violazione dell'art. 1 Protocollo n. 1m (v. n. 30).

Lo Stato italiano viene condannato a versare alla ricorrente 21 mila e 600 euro per danni patrimoniali, 3 mila per quelli non patrimoniali e 2 mila per le spese.