

Il minor danno differenziale liquidato dalla Corte di Strasburgo in tema di durata delle procedure di sfratto, dopo l'evoluzione della giurisprudenza italiana. (Avv. Maurizio de Stefano -*Segretario della Consulta per la Giustizia Europea dei Diritti dell'Uomo*)

nella rivista "**Impresa**" (anno 2005, del 31 ottobre 2005, n. 10, pag. 1574 ss.) Editoriale Tributaria Italiana.
De Agostini Professionale

La Corte europea dei Diritti Umani di Strasburgo ha più volte condannato lo Stato italiano in tema di eccessiva durata delle procedure di sfratto, ravvisando (*ex latere* ed in danno del proprietario dell'immobile concesso in locazione) la violazione non solo dell'art. 6 § 1 della Convenzione europea dei Diritti Umani, ma anche la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 (diritto al rispetto dei beni), in conseguenza della legislazione italiana che aveva disposto per prolungati periodi la sospensione dell'esecuzione forzata delle decisioni o sentenze (titolo giudiziale esecutivo) che ordinavano al conduttore il rilascio dell'immobile locato.

In aggiunta, vi era stata anche l'impossibilità materiale e *de facto* dell'esecuzione forzata per la mancata concessione da parte delle autorità amministrative dell'assistenza della forza pubblica. Il tutto in un contesto di una legislazione italiana che per decenni aveva sottoposto ad un rigido controllo l'entità dei canoni di locazione, in danno dei locatori.

Con tale sistema lo Stato italiano aveva posto a carico dei locatori l'onere sociale dell'assistenza verso i conduttori.

La prima sentenza della Corte europea dei Diritti Umani risale al 28.09.1995 (caso Scollo c. Italia, ricorso n° 23/1994/470/551) ed ivi, pur dichiarando in linea di principio la legittimità dei provvedimenti d'urgenza di proroga, sospensione e graduazione dell'esecuzione forzata dei provvedimenti di rilascio per finita locazione di immobili ad uso abitativo, la stessa Corte europea ha sanzionato lo Stato italiano a causa dell'inerzia del prefetto e della commissione prefettizia nella concessione della forza pubblica, riconoscendo al proprietario il rimborso integrale delle spese legali da lui sopportate durante la procedura di sfratto, nonché la somma di lire trenta milioni per danni morali.

La Corte europea dei Diritti Umani ha più volte ricompreso nella categoria del danno materiale non solo l'entità delle spese legali della procedura di sfratto, ma anche l'importo differenziale del canone di locazione che il locatore avrebbe potuto conseguire sul libero mercato rispetto a quello "bloccato" per legge per tutta la durata abnorme della procedura. Questo profilo era di particolare interesse specialmente per le società immobiliari locatrici, che mai avrebbero potuto invocare l'unica eccezione consentita al blocco degli sfratti, cioè il rilascio dell'immobile per destinarlo a propri usi abitativi (sfratto per necessità)¹.

1

RICORRENTE NUMERO RICORSO	DATA Sentenza Corte Europea dei Diritti dell'Uomo	DANNO MORALE Importo liquidato	DANNO MATERIALE Importo liquidato	SPESE LEGALI
Gelsomini Sigeri S.r.l. c. Italia (n° 63417/00)	18.12.2003		13 285 EUR	2 829,03 EUR
Soc. De.ro.sa. c. Italia (n° 64449/01)	04.12.2003	-	46 481 EUR	5 000 EUR
Geni Srl c. Italia (n° 32662/96)	19.12.2002	-	9 000,00 EUR	2 000 EUR
Immobiliare Sole Srl c. Italia (n° 32766/96)	19.12.2002	-	11 400,00 EUR	2 000 EUR

Il danno morale è sempre stato riconosciuto dalla Corte europea dei Diritti Umani, sia pure in misura variegata, ma per quanto concerne il danno materiale si deve osservare una progressiva mutazione in senso riduttivo della giurisprudenza della stessa Corte europea dei Diritti Umani.

Ad un osservatore superficiale della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani potrebbe apparire un cedimento la progressiva riduzione della voce "danno materiale" nelle sentenze di condanna dello Stato italiano *in subiecta materia*. In realtà analizzando le motivazioni si scopre che il mutamento della Corte europea dei Diritti Umani è conseguenza del mutamento della legislazione e soprattutto della giurisprudenza nazionale italiana, in senso evolutivo e più favorevole per il proprietario locatore.

Sulla spinta della originaria giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani si è avviato un circolo virtuoso, una osmosi benefica sul piano dei principi oggi vigenti nell'ordinamento giuridico nazionale.

Il legislatore nazionale con l'art. 6, comma 6 legge 9 dicembre 1998 n. 431, correlativamente alla proroga dell'esecuzione degli sfratti relativi agli immobili ad uso abitativo siti nei comuni ad alta tensione abitativa, aveva riconosciuto in misura forfetizzata (venti per cento del canone dovuto all'epoca della cessazione del contratto di locazione) il ristoro del danno sofferto dal locatore a causa del ritardo nella restituzione dell'immobile da parte del conduttore.

La Corte costituzionale italiana il 09 novembre 2000², ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 6 comma 6 legge 9 dicembre 1998 n. 431, nella parte in cui esime il conduttore dall'obbligo di risarcire il maggior danno, ai sensi dell'art. 1591 c.c., anche nel periodo successivo alla scadenza del termine di sospensione della esecuzione stabilito "o*pe legis*" o di quello giudizialmente fissato per il rilascio dello immobile.

Ricordato che l'inerzia dell'autorità amministrativa competente a concedere l'assistenza della forza pubblica per l'esecuzione dello sfratto investe la responsabilità dello Stato italiano", come lo aveva statuito la Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 28.9.1995, in causa Scollo c. Governo italiano) il principio più innovativo espresso dalla Cassazione italiana si rinviene nella sentenza (Cass. civ., sez. III, 26/02/2004, n.3873)³ con cui si statuisce la natura primaria del dovere dall'autorità amministrativa di apprestare i mezzi per l'attuazione coattiva dei provvedimenti giurisdizionali, riconoscendo al locatore portatore del titolo esecutivo il diritto al risarcimento del danno verso la pubblica amministrazione in caso di diniego dell'assistenza della forza pubblica, ponendo a carico dell'amministrazione la prova della impossibilità o della giustificatazza del ritardo nella concessione della forza pubblica.

E' illuminante sottolineare la motivazione di tale sentenza <<*una situazione di "crisi permanente" indotta dall'omesso apprestamento dei mezzi necessari all'espletamento di una pubblica funzione, lungi dal potere essere riguardata come fattore esimente da responsabilità*

² Corte cost., 09/11/2000, n.482, Fiengo e altri C. Triola e altri, Giur. Costit., 2000, 3729, Giust. Civ., 2001, I, 1455, nota di SCALETTARIS, Arch. Locazioni, 2001, 53, nota di MAIA, Contratti, 2001, 139, nota di VILLANI, Corriere Giur., 2001, 36, nota di GIOVE, Foro It., 2001, I, 417, Giur. It., 2001, 1341.

³ Cass. civ., sez. III, 26/02/2004, n.3873, De Paolis e altri C. Min. Interno, Guida al Diritto, 2004, 15, 65, nota di PISELLI.<< Richiesta dall'ufficiale giudiziario l'assistenza della forza pubblica per l'esecuzione del titolo e non concessa detta assistenza da parte dell'autorità competente, nel giudizio promosso dal privato per il risarcimento del danno derivatogli dalla tardiva o mancata esecuzione a causa del difetto di assistenza della forza pubblica, il privato non è tenuto a dimostrare che il diniego era ingiustificato, ma spetta alla pubblica amministrazione convenuta dimostrare che l'autorità richiesta si era trovata nell'impossibilità di prestarla. In relazione alla molteplicità dei compiti demandati alle forze di polizia, nella valutazione dell'effettività delle ragioni addotte a sostegno della contingente impossibilità manifestata, ben potrà tenersi conto del comportamento complessivo della pubblica autorità, considerandosi anche se siano state indicate date alternative (diverse da quelle stabilite dall'ufficiale giudiziario) per l'esecuzione assistita, ovvero il numero delle volte in cui l'assistenza sia stata infruttuosamente richiesta, ovvero la genericità o la puntualità dei motivi del diniego.>>

per il danno derivatone al privato, può invece costituirne lo stesso presupposto. La "crisi" della giustizia non ha infatti impedito che lo Stato italiano fosse reiteratamente condannato in sede comunitaria per l'eccessiva durata dei processi (in affermata violazione dell'art. 6 della Convenzione di Roma del 4 novembre 1950) e non impedisce che lo sia ora da parte dei giudici nazionali sulla scorta di parametri di riferimento posti ormai da fonti normative interne (art. 111 Cost., secondo comma, come novellato dall'art. 1, l. cost. 23 novembre 1999, n. 2; e legge 24 marzo 2001, n. 89, prevedente l'equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo). >>

Fino al mese di marzo 2004 la Corte europea dei Diritti Umani nelle sue costanti ed immutate sentenze di condanna per la eccessiva durata delle procedure di sfratto aveva quasi sempre liquidato la voce del danno materiale e sempre quella del danno morale, ma sicuramente a decorrere dal dicembre 2004 e fino al luglio 2005 ha consapevolmente negato il riconoscimento del danno materiale, proprio riferendosi al mutato contesto nell'ordinamento giuridico nazionale che andava riconoscendo maggiori diritti ai locatori.

Forse per i singoli locatori ricorrenti a Strasburgo, ancora in attesa di una sentenza da parte della stessa Corte europea dei Diritti Umani, ciò costituisce una sorpresa autoptica, nel senso che all'epoca dell'introduzione del loro ricorso avevano confidato su di una più generosa elargizione, sotto il profilo del danno materiale.

Si pensi ai favolosi importi ancora di recente posti a carico dello Stato italiano da parte della Corte europea dei Diritti Umani⁴.

Ma dal punto di vista dell'interesse collettivo e politico ad una evoluzione dell'ordinamento giuridico nazionale, il bilancio finale non può che essere positivo.

Come lo abbiamo sempre sostenuto con riferimento alla legge Pinto (n.89/2001)⁵, la delusione dei singoli ricorrenti davanti ai giudici nazionali nel vedersi liquidare importi irrisori rispetto a quelli liquidati dalla Corte europea dei Diritti Umani per la durata delle procedure ed il successivo reclamo davanti alla stessa Corte europea dei Diritti Umani, è stato il prezzo necessario per costringere i giudici della Suprema Corte di cassazione italiana a Sezioni Unite nel gennaio 2004 a riconoscere i loro errori ed il primato della Corte europea dei Diritti Umani. Giammai i neghittosi giudici italiani avrebbero affermato l'autorità della Corte europea dei Diritti Umani se quest'ultima non fosse intervenuta pesantemente affermando con la storica decisione del 27 marzo 2003 (Scordino c. Italia ricorso n° 36813/97) dopo aver esaminato ben

4

RICORRENTE NUMERO RICORSO	DATA Sentenza Corte Europea dei Diritti dell'Uomo	DANNO MORALE Importo liquidato	DANNO MATERIALE Importo liquidato	SPESE LEGALI	DANNO IN GENERE Senza distinzione delle varie voci
--	--	---	--	---------------------	---

Di Matteo c. Italia (n° 37511/97)	11.12.2003	3 000 EUR	65 000 EUR	2 000 EUR	
Pozzi c. Italia (n° 59367/00)	04.12.2003	3 000 EUR	100 000 EUR	4 200 EUR	
Scalera c. Italia (n° 56924/00)	13.11.2003	3 000 EUR	87 800 EUR	8 000 EUR	
De Gennaro c. Italia (n° 59634/00)	31.07.2003	3 000 EUR	85 700 EUR	4 059,52 EUR	

⁵ de Stefano Maurizio, *Il danno differenziale liquidato dalla Corte di Strasburgo dopo la legge Pinto sull'equa riparazione per la durata dei processi*.in "il fisco" (anno 2004, del 29 novembre 2004, n. 44, I, pag. 7525 ss.) Editoriale Tributaria Italiana. De Agostini Professionale.

cento sentenze della Cassazione italiana, che nessuna di esse era conforme alla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani⁶.

Sono ormai lontani i tempi in cui la Cassazione affermava che la Convenzione europea dei Diritti Umani obbligava lo Stato italiano a livello internazionale, ma non poteva essere direttamente invocata dai <<sudditi>> davanti ai giudici nazionali.

Nell'anno 2005 può dirsi ormai raggiunto l'obiettivo più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte europea dei Diritti Umani secondo cui in aggiunta alle misure individuali nei confronti di un particolare ricorrente vittorioso davanti alla Corte europea dei Diritti Umani, lo Stato deve adottare delle misure generali volte all'adeguamento della propria legislazione e della propria giurisprudenza ai principi espressi dalla Corte europea dei Diritti Umani. Tutto ciò rientra nel principio e nel sistema generale che pone la Corte europea dei Diritti Umani non quale giudice dell'ordinaria amministrazione della giustizia dei diritti umani, poiché sono i giudici nazionali i primi deputati all'applicazione della norme della Convenzione europea dei Diritti Umani.

⁶ de Stefano Maurizio, <<legge Pinto sull'equa riparazione: conflitto tra Cassazione e Corte europea dei Diritti dell'Uomo>>..in "il fisco" (anno 2003, n. 26, I, pag.4033 ss.) Editoriale Tributaria Italiana. De Agostini Professionale.