

Corte Europea dei diritti dell'uomo, sezione quinta, giudizio numero 60633/16;  
Concetta Cacciato e Michele Cacciato (avv.ti Ginevra Paoletti e Nicolo' Paoletti)  
contro Italia.

La Corte europea dei diritti dell'uomo nella seduta del 16 gennaio 2018, composta da  
Linos-Alexandre Sicilianos, Presidente ,  
Kristina Pardalos,  
Guido Raimondi,  
Krzysztof Wojtyczek,  
Armen Harutyunyan,  
Pauliine Koskelo,  
Jovan Ilievski, giudici,  
e Abel Campos, cancelliere della sezione,

Visto il ricorso di cui sopra depositato il 12 ottobre 2016,

Dopo aver deliberato, decide come segue:

#### I FATTI

1. I ricorrenti, signora Concetta Cacciato ("prima ricorrente") e Michele Cacciato ("secondo ricorrente"), sono cittadini italiani, nati rispettivamente nel 1945 e nel 1950 e residenti a Canicattì, sono rappresentati davanti alla Corte da Ginevra Paoletti e da Nicolo' Paoletti, avvocati in Roma.

A. Le circostanze del caso

2. I fatti, come rappresentati dai ricorrenti, possono essere riassunti come segue.

3. Il 30 novembre 1999 il Consiglio Comunale di Canicattì ha emanato un decreto che autorizzava il Comune a prendere possesso di un appezzamento di terreno di 1.983 metri quadrati per la realizzazione di un complesso abitativo di edilizia pubblica. Il terreno era accatastato nel registro fondiario come foglio n. 66, particelle n. 759, 574, 402, 613, 799, 800, 607, 795, 612, 602 e 790. Il primo richiedente era il proprietario di 398 metri quadrati del terreno corrispondente alle particelle n. 402,

613, 799 e 800. Il secondo richiedente era il proprietario del terreno corrispondente alle particelle n. 607, 795 e 612. Entrambi i richiedenti possedevano anche quattro sedicesimi del terreno corrispondente alle particelle n. 602 e 790.

4. Il 28 gennaio 2000 le autorità hanno preso possesso del terreno.

5. Il 13 gennaio 2005 il Consiglio Comunale di Canicattì ha emesso un provvedimento di esproprio del terreno.

6. Il 23 aprile 2008 i ricorrenti hanno proposto ricorso dinanzi alla Corte d'appello di Palermo per la determinazione degli indennizzi di esproprio. Oltre a quanto dovuto per espropriazione, hanno anche chiesto il risarcimento per il periodo di occupazione legittima, vale a dire dalla data della sua occupazione iniziale da parte delle autorità nel 2000, sino alla data in cui è stato emesso il provvedimento di espropriazione, nel 2005.

7. Con una sentenza resa il 25 giugno 2014 e depositata presso la cancelleria il 12 novembre 2014, la Corte d'appello di Palermo ha dichiarato che i richiedenti avevano diritto a un indennizzo di esproprio corrispondente al valore di mercato del terreno, come determinato da un consulente nominato dal giudice, oltre agli interessi legali dalla data dell'esproprio. La Corte inoltre ha ritenuto che i richiedenti avessero diritto al risarcimento per il periodo in cui il terreno era stato legittimamente occupato. Al primo richiedente è stata assegnata una somma globale di 111.464,25 euro (EUR) e al secondo richiedente è stata assegnata una somma complessiva di 89,526,25 EUR.

8. Poiché nessuna delle parti ha presentato ricorso in Cassazione, la sentenza della Corte d'appello di Palermo è divenuta definitiva.

9. I ricorrenti hanno ricevuto il pagamento, da parte del Comune di Canicattì, di una prima parte delle somme loro dovute in tre rate: il 15 aprile, il 26 aprile e il 1 ° luglio 2016. L'imposta è stata detratta alla fonte con un'aliquota del 20%.

B. Leggi e prassi nazionali rilevanti

10. La Legge n. 413 del 30 dicembre 1991 (di seguito "Legge n. 413/1991") ha inteso, tra l'altro, ampliare la base imponibile, snellire, agevolare e rafforzare l'amministrazione fiscale.

11. L'articolo 11 comma 5 stabilisce che le plusvalenze sulle indennità di esproprio corrisposte a soggetti che non esercitino attività d'impresa sono tassabili ai sensi del Testo Unico delle Imposte sui Redditi.

12. Per quanto riguarda l'applicazione dell'imposta, l'articolo 11 (comma 7) prevede che, all'atto del pagamento dell'importo di cui all'articolo 11 (comma 5), le autorità incaricate di effettuare il pagamento (enti eroganti) debbano detrarre le imposte alla fonte, applicando un'aliquota del 20% e detraendola dall'intera somma. È consentito al contribuente optare per la tassazione ordinaria nella sua dichiarazione dei redditi annuale, nel qual caso la somma detratta alla fonte sarà considerata come un anticipo sul pagamento dell'imposta finale dovuta.

#### DENUNCE, CONTESTAZIONI

13. I ricorrenti lamentano di non aver ricevuto un importo adeguato per l'espropriazione dei loro terreni, in quanto la Corte d'appello di Palermo aveva assegnato loro una somma corrispondente al valore di mercato del terreno al momento dell'esproprio, ma non aveva riconosciuto una somma che comprendesse l'inflazione, riconoscendo gli interessi legali senza, tuttavia, calcolare tali interessi sulla base del capitale progressivamente determinato. Cio', a loro parere, è in contrasto con la giurisprudenza della Corte e, in particolare, con la sentenza Preite c. Italia (28976/05, 17 novembre 2015).

14. I ricorrenti si sono lamentati della riduzione del 20% dell'indennità di esproprio loro concessa a causa della trattenuta fiscale. Da tutto ciò risultava alla fine riconosciuto agli stessi un importo considerevolmente inferiore al valore di mercato dell'area, il che, a sua volta, equivaleva a un'interferenza sproporzionata con i loro diritti di proprietà.

15. I ricorrenti hanno sostenuto che le disposizioni fiscali rappresentassero un espediente legislativo per ridurre i costi di acquisto di terreni per scopi pubblici del 20%. Richiamandosi ai casi Scordino c. Italia (numero 1) [GC] (numero 36813/97, ECHR 2006 V) e Gigli Costruzioni S.r.l. v. Italia (no 10557/03, 1 aprile 2008). I ricorrenti hanno sostenuto che la Corte, nell'esaminare la questione congiuntamente

alle altre riduzioni applicate al valore di mercato della proprietà, avesse già riscontrato che l'imposizione dell'imposta equivalesse a una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

16. A sostegno delle loro domande, i ricorrenti hanno inoltre sottolineato, senza citare casi specifici, che la Corte aveva sempre incluso la frase "più qualsiasi tassa che può essere addebitata" negli importi riconosciuti per equa soddisfazione nei casi di espropri sia legittimi che illegittimi.

#### LA LEGGE

17. A fondamento dei ricorsi, le parti ricorrenti richiamano l'articolo 1 del Protocollo n.ro 1 alla Convenzione, che recita come segue:

“Protezione della proprietà.

1) Ogni persona fisica o giuridica ha diritto a godere pacificamente dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica ed alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

2) Le disposizioni precedenti non pregiudicano il diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”

A. Per quanto riguarda la presunta inadeguatezza del risarcimento

18. Una parte del ricorso riguarda l'asserita inadeguatezza della somma determinata dalla Corte d'appello di Palermo come indennità di espropriazione, a causa della mancata inclusione di un adeguamento per l'inflazione e delle modalità di calcolo dell'interesse dovuto. La Corte nota che i richiedenti non hanno presentato un ricorso alla Corte di Cassazione contro la sentenza della Corte d'Appello. Di conseguenza, la Corte ritiene che questa parte del ricorso debba essere respinta ai sensi dell'articolo 35 § 1 della Convenzione per il mancato esaurimento delle vie di ricorso nazionali.

B. Per quanto riguarda l'imposizione dell'imposta sul risarcimento

19. La Corte ora esamina la parte del ricorso relativa all'imposta riscossa sull'indirizzo per esproprio. A questo proposito, la Corte nota che non ci sono prove nel fascicolo che i richiedenti abbiano sollevato la loro doglianza dinanzi ai tribunali nazionali. Tuttavia, la Corte ritiene che non sia necessario decidere in via definitiva sulla questione, poiché questa parte del ricorso è in ogni caso irricevibile per i motivi esposti di seguito.

20. La Corte considera preliminarmente che il riconoscimento di un indennizzo per esproprio da parte del giudice nazionale attiene ad un aspetto della proprietà soggetto alle garanzie dell'articolo 1 del Protocollo N.ro 1.

21. La Corte ribadisce che, secondo la sua giurisprudenza consolidata, l'articolo 1 del Protocollo n. 1 comprende tre regole distinte: la prima, che è espressa nella prima frase del primo comma ed è di natura generale, stabilisce il principio del pacifico godimento della proprietà. La seconda regola, che si legge nella seconda frase dello stesso comma, riguarda la privazione di proprietà, che è sottoposta a determinate condizioni. La terza regola contenuta nel secondo comma, riconosce che gli Stati contraenti hanno il diritto, di adeguare la proprietà all'interesse generale. La seconda e la terza regola, che riguardano casi particolari di interferenza con il diritto al pacifico godimento della proprietà, devono essere interpretate alla luce del principio generale, stabilito nella prima regola (cfr., tra molte altre pronunce, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, 23 settembre 1982, § 61, serie A n. 52, *James e altri c. Regno Unito*, 21 febbraio 1986, § 37, serie A n. 98, e *Beyeler c. Italia [GC]*, no 33202/96, § 98, CEDU 2000-I).

22. La Corte rileva anzitutto che la pretesa fiscale contestata è stata indirizzata ai ricorrenti dal Comune di Canicattì ai sensi della legge n. 413/1991, che disciplina, tra l'altro, la riscossione delle imposte sull'indennità di esproprio. Sembra quindi che l'ottica più opportuna, per esaminare il ricorso dei ricorrenti, sia quella che attiene al controllo dell'uso della proprietà "per garantire il pagamento delle imposte", applicando la previsione normativa dell'art. 1, secondo comma, del Protocollo n. 1 (vedi *National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e*

Yorkshire Building Society contro Regno Unito, 23 ottobre 1997, § 79, Rapporti di sentenze e decisioni 1997 VII).

23. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte (tra molte altre, Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH c. I Paesi Bassi, 23 febbraio 1995, § 62, Serie A 306-B, e NKM v. Ungheria, No. 66529/11, § 42, 14 maggio 2013), un'interferenza, inclusa quella derivante da una misura per garantire il pagamento delle imposte, deve trovare un "giusto equilibrio" tra le esigenze dell'interesse generale della comunità ed i requisiti della protezione dei diritti fondamentali dell'individuo. La finalità di raggiungere questo equilibrio si riflette nella struttura dell'articolo 1 nel suo complesso, compreso il secondo comma: deve quindi esistere un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e gli obiettivi perseguiti. Infine, chi invoca l'applicazione della norma non deve sopportare un onere individuale ed eccessivo (vedi Sporrang e Lönnroth c. Svezia, 23 settembre 1982, § 73, Serie A n.52).

24. Inoltre, nel verificare se tale requisito sia stato rispettato, lo Stato contraente dispone, nel formulare e attuare politiche nel settore fiscale, di un ampio margine di apprezzamento: in coerenza con ciò, la Corte ha affermato di rispettare la valutazione del legislatore nazionale in tali materie, a meno che questa valutazione, non sia priva di fondamento ragionevole (vedere Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH, citata sopra, § 60, Serie A n ° 306-B, Imbert de Trémiolles c. Francia (dec.), nn. 25834 05 e 27815/05 (iscritto), 4 gennaio 2008 e Arnaud e altri c. Francia, nn. 36918/11 e 5 altri, § 25, 15 gennaio 2015). In effetti, spetta principalmente alle autorità nazionali decidere il tipo di imposte o contributi che intendano prelevare, poiché le decisioni in questo settore implicano comunemente l'apprezzamento di questioni politiche, economiche e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati parti; le autorità nazionali sono, in questa verifica, in una posizione rafforzata rispetto al sindacato della Corte (NKM c. Ungheria, citata sopra, § 57).

25. Per verificare se sia stato raggiunto un giusto equilibrio nel caso in esame, la Corte ritiene in via preliminare che rientri nella discrezionalità del legislatore italiano

elaborare norme fiscali sostanziali che prevedano la tassazione degli indennizzi di esproprio. Di conseguenza, la legislazione non può essere considerata arbitraria in quanto tale (cfr. Di Belmonte c. Italia, n. 72638/01, § 42, 16 marzo 2010, e, mutatis mutandis, Arnaud e a., Citata sopra, § 27). Inoltre, le scelte riguardanti il tipo e l'importo della tassazione da riscuotere, ma anche la relativa classificazione quale reddito imponibile, ricadono all'interno di valutazioni che il legislatore nazionale è certamente più in grado di effettuare rispetto alla Corte ( vedi, mutatis mutandis, Gáll v. Hungary, 49570/11, § 56, 25 giugno 2013, Baláž v. Slovakia (dec.), 60243/00, 16 settembre 2003, e Spampinato v. Italy (dec. ), 69872/01, 29 marzo 2007). Lo stesso si può dire per quanto riguarda la scelta dei concreti mezzi di esecuzione, vale a dire l'opzione lasciata al contribuente tra la detrazione alla fonte o la tassazione regolare (cfr. Paragrafo 12 sopra). Alla luce di quanto precede, la Corte ritiene che allo Stato debba essere concesso un margine di apprezzamento particolarmente ampio nel caso in esame.

26. Resta da accertare se la misura fiscale contestata possa essere considerata come un onere irragionevole o sproporzionato gravante sui ricorrenti.

27. La Corte considera, in via preliminare, che l'aliquota d'imposta applicata nella presente causa, che ammonta al 20% dell'importo totale riconosciuto, non può essere considerata, dal punto di vista quantitativo, come eccessiva. Inoltre, non si può affermare che la sottrazione di un tale importo abbia avuto l'effetto di annullare o sostanzialmente incidere sull'attribuzione di un indennizzo riconosciuto dal Consiglio di Stato, al punto tale da qualificare l'onere fiscale come di carattere "confiscatorio". Né la procedura ha portato a una situazione paradossale, in cui lo Stato abbia portato via con una mano - in questo caso attraverso la tassazione - più di quanto abbia riconosciuto con l'altra, come risarcimento per una privazione di proprietà (si veda, mutatis mutandis, nel contesto dell'applicazione di spese giudiziarie, *Perdigão c. Portogallo* [GC], 24768/06, § 72, 16 novembre 2010). La Corte ritiene, in altre parole, che le misure fiscali applicate nella presente causa non siano arrivate al punto di compromettere la sostanza stessa dei diritti di proprietà delle parti ricorrenti.

28. La Corte nota anche che non ci sono prove nel fascicolo di causa - e in ogni caso non è posto in discussione dalle ricorrenti - che la riscossione di tale somma fondamentale abbia minato la loro situazione finanziaria. Questo è uno dei fattori cui la Corte ha dato peso nel valutare se sia stato raggiunto un giusto equilibrio, in casi specifici (N.K.M. Ungheria, citata sopra, § 42, e gli ulteriori riferimenti ivi citati).

29. Inoltre, la Corte ritiene rilevante sottolineare che i richiedenti avessero la facoltà, a norma della legislazione in esame, di optare per l'imposizione secondo il regime ordinario dell'imposta sul reddito, qualora lo desiderassero, in quanto i contribuenti possono scegliere tra l'accettazione della detrazione del 20% applicata alla somma ottenuta, oppure optare per la tassazione ordinaria, che determina l'importo dovuto come imposta tenendo conto delle plusvalenze in combinazione con altre componenti del reddito (vedere paragrafo 12 sopra).

30. Per quanto riguarda il richiamo delle parti ricorrenti a sostegno dei loro argomenti, alle sentenze Scordino (n. 1) e Gigli Costruzioni la Corte osserva anzitutto che tali cause riguardassero indennità di esproprio che erano state drasticamente ridotte, con la conseguenza che esse erano molto inferiori al valore di mercato della proprietà, a causa dell'applicazione retroattiva delle disposizioni legislative che prevedevano tali riduzioni (cfr. Scordino (n. 1), citata sopra, §§ 47-61 per una sintesi delle disposizioni pertinenti). E' stato con riferimento a quella specifica circostanza concreta che la Corte ha concluso che l'Articolo 1 del Protocollo N.ro 1 era stato violato (vedi Scordino (N. 1), citato sopra, §§ 99-104, e Gigli Costruzioni, citata sopra, §§ 38 -50). Le norme applicate nelle vicende Scordino (n. 1) e Gigli Costruzioni sono state dichiarate incostituzionali nel 2007 e, di conseguenza, non sono più state applicate nei procedimenti per la determinazione dell'indennità di esproprio, che doveva corrispondere al pieno valore di mercato della proprietà (v. *Messana v Italia*, no 26128/04, § 18, 9 febbraio 2017). Nel caso di specie l'importo



del risarcimento è stato determinato dopo le sentenze della Corte costituzionale e non è stato quindi sottoposto ad alcuna riduzione rispetto al valore di mercato.

31. In ogni caso, la Grande Camera così si è espressa nella vicenda Scordino (n. 1) (citata sopra, § 258): "[w], riguardo, infine, al prelievo fiscale del 20% detratto dall'indennità di esproprio prevista dalla normativa nazionale, la Grande Camera, come la Camera, non ha ritenuto che l'applicazione di tale prelievo fosse illegittimo in quanto tale, ma ha tenuto conto di tale fattore nel valutare i fatti ". Pertanto, secondo la Corte, la giurisprudenza citata dalle ricorrenti non può essere intesa nel senso che l'applicazione del prelievo, di per sé, fosse contraria all'art. 1 del Protocollo n. 1.

32. Alla luce di quanto precede, e tenuto conto dell'ampio margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati in materia fiscale, la Corte ritiene che la riscossione dell'imposta sull'indennità di esproprio riconosciuta alle ricorrenti non abbia modificato l'equilibrio che deve essere assicurato tra la tutela dei diritti delle ricorrenti e l'interesse pubblico a garantire il pagamento delle imposte. Di conseguenza, questa parte del ricorso è manifestamente infondato e deve essere respinto in conformità con l'Articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,

Dichiara la domanda inammissibile.

Fatto in inglese l'8 febbraio 2018.

Linos-Alexandre Sicilianos, President