

Fornaci Marzo '88 S.p.A. c. Italia - Prima sezione - 12 febbraio 2026 (ricorso n. 55498/07)

Espropriazione per pubblica utilità – Occupazione e trasformazione *sine titulo* della proprietà privata da parte della pubblica Amministrazione - Violazione dell'art. 1 Prot. 1 in materia di protezione della proprietà privata – Sussiste.

Viola l'art. 1 del Protocollo n. 1, in tema di rispetto della proprietà privata, l'occupazione e la trasformazione irreversibile di un terreno, attuate *sine titulo* da parte dell'amministrazione precedente. Nello specifico, la violazione si riscontra per l'inerzia dell'amministrazione nell'adottare un provvedimento di formale acquisizione del bene, in conformità alla normativa vigente, ovvero nel disporre la sua restituzione al titolare.

Fatto. La società ricorrente era proprietaria di un terreno destinato all'insediamento di un impianto per la produzione di materiali da costruzione e laterizi. Nel 1995, il predetto terreno veniva sottoposto a occupazione d'urgenza con ordinanza n. P15803/DIS del prefetto di Napoli, per la realizzazione di una discarica per far fronte alla c.d. "emergenza rifiuti".

Il provvedimento veniva impugnato dalla Fornaci Marzo '88 S.p.A., lamentando l'illegittima occupazione del terreno. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 197 del 1998, annullava l'ordinanza di occupazione, ma l'area non veniva sgomberata dall'amministrazione e l'utilizzo come discarica persisteva. Pertanto, la società ricorrente adiva nuovamente le vie giurisdizionali al fine di ottenere l'accertamento del diritto alla restituzione del bene e la rimessa in pristino della porzione immobiliare ovvero, in via alternativa, l'acquisizione al patrimonio della P.A. con corresponsione del valore venale del terreno. In entrambi i casi si chiedeva il risarcimento dei danni da occupazione illegittima del terreno.

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 1762 del 2010 dichiarava l'obbligo dell'Amministrazione di adottare, nel termine di 90 giorni, l'atto di acquisizione dell'immobile occupato, ai sensi dell'art. 43 (*Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico* – la c.d. Acquisizione sanante) del d.p.r. n. 327 del 2001 (T.U. espropriazioni), unitamente alla condanna al risarcimento dei danni subiti dalla Fornaci Marzo '88 S.p.A. secondo i parametri individuati nella sentenza.

Senonché, la Corte costituzionale, con sentenza n. 293 del 2010, dichiarava l'illegittimità del summenzionato art. 43 per violazione dell'art. 76 Cost., rilevando un eccesso di delega legislativa con riferimento alla legge n. 50 del 1999. Tuttavia, con decreto del 1° dicembre 2010, n. 905, la Presidenza del Consiglio dei ministri disponeva formalmente l'acquisizione del bene ai sensi del predetto art. 43. Il provvedimento riconosceva, altresì, alla società ricorrente un indennizzo pari a poco più di un milione di euro. Nonostante la percezione dell'indennizzo, la Fornaci Marzo '88 S.p.A. promuoveva un'ulteriore azione giudiziaria, contestando il provvedimento di acquisizione, in quanto basato su una norma dichiarata costituzionalmente illegittima. Con sentenza n. 3704 del 2020 il Consiglio di Stato annullò il decreto della Presidenza del Consiglio, asserendo che la P.A., al fine di acquisire il bene al proprio patrimonio, dovesse fare applicazione del nuovo art. 42-*bis* del T.U. espropriazioni (cd. acquisizione sanante). L'Amministrazione era tenuta, inoltre, a rivalutare gli importi dovuti a titolo di risarcimento.

Successivamente la società ricorrente adiva nuovamente le autorità giurisdizionali in sede di ottemperanza, al fine di ottenere la restituzione del terreno ovvero l'acquisizione ai sensi dell'art. 42-*bis* da parte della P.A., con conseguente rivalutazione dell'indennizzo già percepito. Con una prima pronuncia il Consiglio di Stato rigettava l'appello proposto dalla società ricorrente, intimandole di restituire la somma ottenuta a titolo di indennizzo (sentenza n. 658 del 2023). Tuttavia, con successiva pronuncia n. 1173 del 2024, il Consiglio di Stato riformava la precedente sentenza, ordinando,

contestualmente, alla Presidenza del Consiglio dei ministri di provvedere, entro i successivi 60 giorni, alla restituzione del terreno oppure all'adozione di un provvedimento di acquisizione ai sensi dell'art. 42-*bis*. Disponeva altresì che l'indennizzo da riconoscere dovesse essere ridotto degli importi già corrisposti alla parte in forza del decreto n. 905 del 2010.

Con comunicazione del 5 agosto 2024, la Presidenza del Consiglio informava la società di avere avviato la procedura di acquisizione *ex art. 42-bis*, mentre con comunicazione del 3 dicembre 2024 la informava che alcune aree non erano interessate dalla discarica e che, pertanto, avrebbero formato oggetto di restituzione. Tuttavia, la procedura risulta essere ancora pendente.

La Fornaci Marzo '88 ha, dunque, promosso ricorso dinanzi alla Corte EDU, lamentando la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 e dell'art. 6 della medesima Convenzione, in quanto l'occupazione e la trasformazione irreversibile del terreno di sua proprietà, compiute *sine titulo* dalla P.A., hanno comportato una privazione di fatto e illegittima del suo diritto di proprietà.

Diritto. Innanzitutto, la Corte ha osservato come, nel caso di specie, non sia controverso il fatto che le autorità pubbliche abbiano occupato il terreno della società ricorrente nel 1995 e che lo stesso sia tuttora sotto il controllo della P.A. Ciò premesso, occorre verificare se l'occupazione e la trasformazione dell'immobile avvenute *sine titulo*, nonché la mancata adozione del provvedimento *ex art. 42-bis* siano elementi in grado di integrare una violazione ai sensi dell'art. 1 Prot. 1.

I giudici di Strasburgo, in primo luogo, hanno osservato come la legittimità della procedura espropriativa, nel caso concreto, sia stata esclusa dagli organi giurisdizionali nazionali (v. *supra* ricostruzione in fatto). Peraltro, nonostante le sentenze rese dal Consiglio di Stato nn. 197 del 1998, 3704 del 2020 e 1173 del 2024 abbiano intimato all'amministrazione procedente di acquisire il bene secondo la normativa vigente ovvero di disporre la sua restituzione alla società, la P.A. interessata non ha adottato alcun provvedimento formale in tal senso, con conseguente perdurare della situazione di incertezza giuridica circa l'assetto dei rapporti giuridici. Inoltre, l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari interni, al fine di contestare i provvedimenti limitativi del diritto di proprietà della società ricorrente, ha pregiudicato l'efficacia riparatoria dei rimedi giudiziari sotto il profilo dell'art. 1 del Protocollo n. 1. Ciò si è verificato in quanto l'amministrazione procedente non ha dato seguito alle pronunce emesse dal Consiglio di Stato, rimanendo inerte sulla restituzione del terreno in favore della società ricorrente ovvero sulla sua acquisizione secondo i diversi strumenti normativi presenti nell'ordinamento. La mancata esecuzione di tali decisioni ha comportato che il contenzioso si protraesse per oltre 27 anni, senza che si giungesse a una definizione finale della controversia. Da tali elementi è desumibile – spiega la Corte – la mancanza di coerenza, diligenza e tempestività nell'azione amministrativa delle autorità pubbliche in relazione alle pretese della società ricorrente, come richiesto dal suddetto art. 1 del Protocollo n. 1.

La violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 si rinviene anche con riferimento all'indennizzo dovuto alla ricorrente per la perdurante lesione del proprio diritto di proprietà. Infatti, inizialmente, con provvedimento del 2010, oltre a disporre l'acquisizione del terreno ai sensi dell'art. 43 T.U. espropriazioni (si ricorda già dichiarato costituzionalmente illegittimo), la Presidenza del Consiglio aveva liquidato un indennizzo pari a circa 1 milione di euro in favore della società. Tuttavia, in sede di giudizio di ottemperanza per ottenere l'esecuzione del provvedimento di acquisizione sanante, ai sensi dell'art. 42-*bis* T.U., il Consiglio di Stato aveva intimato alla Fornaci Marzo '88 di restituire la somma ottenuta a titolo di indennizzo (cfr. sentenza n. 658 del 2023). Successivamente, il Consiglio di Stato ha annullato quest'ultima pronuncia con conseguente annullamento dell'ordine di

restituzione dell'indennizzo. Ciononostante, l'importo finale avrebbe dovuto essere adeguato in conformità al provvedimento di acquisizione *ex art. 42-bis*. Ad oggi, come sopra rilevato, la P.A. competente non ha ancora adottato alcun ulteriore provvedimento in materia di acquisizione e di indennizzo.

Infine, con riferimento all'applicazione dell'art. 41 della Convenzione, la società ricorrente ha prodotto una perizia di parte che quantifica i danni subiti, approssimativamente, in una somma compresa tra euro 13 e 15 milioni. Tuttavia, la Corte ha affermato che, considerato il perdurare dei procedimenti interni, la questione concernente l'art. 41 della Convenzione non è matura per la decisione. Pertanto, su tale questione, la Corte si è riservata di decidere in una successiva udienza, nell'auspicio che nel frattempo un accordo tra le parti dirima la disputa sul *quantum*.