



**Giustizia amministrativa**  
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

**Consiglio di Stato**  
**Tribunali Amministrativi Regionali**

**News n. 5 dell'11 gennaio 2024**  
**a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte EDU riconosce la legittimità del meccanismo acquisitivo previsto dall'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che il proprietario di un bene illegittimamente occupato perde lo *status* di vittima di una violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo allorquando l'autorità amministrativa acquisisca il predetto bene ai sensi dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, con la conseguenza che il ricorso a tal fine eventualmente proposto dinanzi a sé è irricevibile.

**Corte Europea dei diritti dell'uomo, sez. I, 5 dicembre 2023, *Domenica Sorasio e altri c. Italia***

**Espropriazione per pubblico interesse – Acquisizione straordinaria – Convenzione europea dei diritti dell'uomo – Violazione – Insussistenza.**

*Il proprietario di un bene illegittimamente occupato perde lo status di vittima di una violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo allorquando l'autorità amministrativa acquisisca il predetto bene ai sensi dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 con la conseguenza che il ricorso eventualmente proposto dallo stesso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo è irricevibile (1).*

(1) I. – Con la pronuncia in rassegna la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dichiarato, all'unanimità, irricevibile un ricorso presentato per violazione dell'articolo 1 del protocollo n. 1 della C.E.D.U. dai proprietari di beni illegittimamente occupati dall'autorità amministrativa ma successivamente acquisiti dalla stessa ai sensi dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, in quanto i ricorrenti non possono più essere considerati vittime della denunciata violazione ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione.

La Corte di Strasburgo ha, così, avuto occasione di riconoscere, seppur con un ragionamento ritagliato sul caso concreto, la satisfattività e conformità a Convenzione del sistema normativo italiano in tema di tutela della proprietà privata da occupazioni abusive perpetrate dalla pubblica amministrazione per scopi di interesse pubblico.

La decisione in parola giunge ad esito di un lungo ed articolato contenzioso.

Nel dettaglio, i ricorrenti erano proprietari di diversi appezzamenti di terreno oggetto occupazione di urgenza, giusta ordinanza, da parte di un'autorità amministrativa per la costruzione di un argine fluviale. Detta ordinanza è stata annullata, su loro impugnazione, dal Tribunale superiore delle acque pubbliche con sentenza successivamente confermata dalla Corte di cassazione.

Non avendo le autorità interessate dato ottemperanza a tali decisioni, i ricorrenti hanno nuovamente adito il Tribunale superiore delle acque pubbliche il quale ha accolto la domanda dei predetti ordinando alla pubblica amministrazione di conformarsi entro un termine al proprio *dictum* e nominando, al contempo, un *commissario ad acta*. Quest'ultimo ha, quindi, emesso un'ordinanza, ai sensi dell'articolo 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, di acquisizione delle aree (con contestuale liquidazione di un indennizzo a ristoro dei danni subiti). L'ordinanza di acquisizione è stata impugnata dinanzi al Tribunale superiore delle acque pubbliche deducendo, tra l'altro, che il suddetto art. 42-*bis* era incompatibile con l'articolo 117 della Costituzione italiana e con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 della C.E.D.U. Il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha respinto il gravame ed avverso tale decisione è stato proposto ricorso per Cassazione.

La Corte di cassazione ha, quindi, sollevato una questione di costituzionalità in merito alla compatibilità dell'articolo 42-*bis* con la Costituzione italiana.

La Corte costituzionale l'ha ritenuta infondata, con sentenza 30 aprile 2015 n. 71 (in *Foro it.*, 2015, I, 2629, con nota di PARDOLESI R., nonché in *Urbanistica e appalti*, 2015, 767).

La Corte di cassazione, preso atto di tale pronuncia, ha, pertanto, definitivamente respinto il gravame.

I ricorrenti hanno, infine, adito la Corte di Strasburgo lamentando che il modo in cui erano stati espropriati delle loro terre aveva comportato una violazione del loro diritto al pacifico godimento dei loro beni, come garantito dall'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione.

II. – La Corte, nel formulare il principio di cui in massima, dopo aver ricostruito le circostanze del caso, ha osservato quanto segue:

a) spetta in primo luogo alle autorità nazionali porre rimedio a qualsiasi presunta violazione della Convenzione; in proposito:

a1) la questione se un richiedente possa affermare di essere una "vittima" della violazione denunciata è rilevante, ai fini della verifica della ricevibilità del ricorso, in tutte le fasi del procedimento dinanzi alla Corte;

- a2) sotto un primo aspetto, una decisione o una misura favorevole al richiedente non è in linea di principio sufficiente a privarlo dello *status* di “vittima” ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione, a meno che le autorità nazionali non abbiano riconosciuto, espressamente o nella sostanza, una violazione della Convenzione e abbiano, altresì, concesso una riparazione per la stessa (si vedano sul punto Corte eur. Diritti dell'uomo, 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*, par. 37, in *Foro it.*, rep. 2006, *Diritti politici e civili*, n. 134, par. 179-80; 12 marzo 2014, *Kurić e altri c. Slovenia*, par. 259);
- a3) sotto un secondo aspetto, tale riparazione offerta dalle autorità nazionali deve essere adeguata e sufficiente e, in ogni caso, paragonabile alla giusta soddisfazione prevista dall'articolo 41 della Convenzione (cfr. Corte eur. diritti dell'uomo, 29 marzo 2006, *Cocchiarella c. Italia*) ciò dipendendo da tutte le circostanze del caso concreto, con particolare riguardo alla natura della violazione della Convenzione (cfr. Corte eur. Diritti dell'uomo, 30 giugno 2008, *Gäfgen c. Germania*, par. 116);
- a4) la questione se una persona possa ancora affermare di essere vittima di una presunta violazione della Convenzione comporta, nella sostanza, un esame a posteriori della sua situazione da parte della Corte (si veda Corte eur. dir. uom., 12 febbraio 2013, *Armando Iannelli*, par. 32), la quale deve prendere in considerazione se il ricorrente abbia o meno ricevuto una riparazione del danno subito;
- b) facendo applicazione dei suddetti principi al caso di specie occorre rilevare, in ordine alla sussistenza della prima condizione per la perdita dello *status* di vittima (il riconoscimento della violazione), che:
- b1) il Tribunale superiore delle acque pubbliche ha annullato l'ordinanza che aveva inizialmente autorizzato l'occupazione dei terreni dei ricorrenti e la costruzione delle strutture pubbliche, in quanto non era stata emessa in conformità con i requisiti di legge, il che a sua volta aveva portato a un'ulteriore decisione di annullamento di tutte le successive ordinanze relative alla procedura di esproprio; inoltre il carattere illegale dell'occupazione e dell'alterazione dei terreni dei ricorrenti a causa della costruzione di strutture pubbliche è stato ribadito dal Tribunale superiore delle acque pubbliche nella sua decisione relativa al mancato rispetto della sua precedente decisione da parte delle autorità;
- b2) l'articolo 42-*bis* t.u. espr., che è la disposizione in base alla quale la proprietà dei ricorrenti è stata successivamente trasferita all'amministrazione dietro pagamento di un indennizzo, intitolato “occupazione illegittima per scopi di interesse pubblico”, mira a risolvere una situazione in cui un'autorità pubblica

ha il possesso di fatto di un bene immobile che è stato modificato in assenza di un valido decreto di esproprio o di una dichiarazione di interesse pubblico, e quindi al di fuori dei limiti del diritto di proprietà;

- b3) la Corte costituzionale italiana, nel sostenere la costituzionalità della disposizione in questione (sentenza del 30 aprile 2015, n. 71, cit.), ha affermato che la motivazione alla base della sua introduzione era derivata dalla necessità di eliminare il principio dell'espropriazione indiretta dal panorama giuridico italiano e che tale misura costituisce una "soluzione di ultima istanza" (*extrema ratio*) nel caso in cui la restituzione del terreno ai "soggetti i cui diritti di proprietà sono stati illegittimamente interferiti" non sia ragionevolmente possibile;
  - b4) il ristoro economico previsto ai sensi dell'articolo 42-bis include il pagamento di una somma per compensare i proprietari spossessati per il danno non pecuniario subito, che deriva dal riconoscimento di un atto illecito;
  - b5) ai sensi dell'articolo 42-bis, l'autorità che emette un ordine di acquisizione deve informare la Corte dei conti, che ha giurisdizione sulle responsabilità amministrative dei funzionari pubblici, i quali possono essere ritenuti responsabili in caso di perdite economiche subite dallo Stato a causa della loro condotta illegale;
  - b6) si può, dunque, ritenere che la suddetta disposizione preveda, come suo presupposto, il riconoscimento di un'interferenza illegale con i diritti di proprietà;
  - b7) ne discende che, nel caso che occupa, le autorità amministrative hanno riconosciuto, in sostanza, una violazione dei diritti di proprietà dei ricorrenti, e che sussiste, quindi, la prima condizione per la perdita da parte di questi dello *status* di vittima;
- c) in ordine alla sussistenza della seconda condizione per la perdita dello *status* di vittima (la concessione di una riparazione adeguata e sufficiente) deve evidenziarsi che:
- c1) in casi precedenti riguardanti espropri di beni effettuati in assenza di una valida procedura di espropriazione, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che l'indennizzo debba riflettere l'idea dell'eliminazione totale delle conseguenze dell'ingerenza contestata e che, in linea di principio, la restituzione del terreno dovrebbe porre i richiedenti, per quanto possibile, in una situazione equivalente a quella in cui si sarebbero trovati se non ci fosse stata la violazione dei loro diritti di proprietà (si vedano, ad esempio, Corte eur. diritti dell'uomo, *Papamichalopoulos e altri c. Grecia*, 31 ottobre 1995, par. 38, in *Foro it.*, rep. 1997,

*Diritti politici e civili*, n. 41 e in *Riv. dir. internaz.*, 1997, 210, con nota di PIRRONE; 29 marzo 2006, *Scordino c. Italia*, cit., par. 37);

- c2) tuttavia, la Corte ha anche ammesso, in determinate circostanze (ad esempio quando la restituzione non era possibile), che un risarcimento corrispondente al pieno valore del terreno alla data in cui se ne era persa la proprietà possa costituire una forma appropriata di riparazione (si veda Corte eur. diritti dell'uomo, 22 dicembre 2009, *Guiso-Gallisay*, parr. 96 e 105, in *Foro it.*, rep. 2011, *Diritti politici e civili*, n. 192; 22 gennaio 2009, *Stojanovski e altri c. ex Repubblica jugoslava di Macedonia*);
- c3) la Corte ha, inoltre, ritenuto che un risarcimento nazionale basato sul valore di mercato della proprietà costituisca una riparazione adeguata e sufficiente al fine di privare un ricorrente del suo *status* di vittima rispetto alla sua denuncia di essere stato illegittimamente espropriato del suo terreno mediante espropriazione indiretta (si veda Corte eur. diritti dell'uomo, 12 febbraio 2013, Armando Iannelli, cit., par. 35-37);
- c4) la Corte ritiene, pertanto, che un indennizzo corrispondente all'intero valore del terreno possa essere considerato un mezzo adeguato per riparare le conseguenze del danno subito (cfr. Corte eur. diritti dell'uomo, 22 dicembre 2009, *Guiso-Gallisay*, cit., par. 96);
- c5) in casi di espropriazione illegittima di beni, la Corte ha anche riconosciuto un risarcimento per danni non pecuniari al fine di compensare i richiedenti per l'impotenza e la frustrazione derivanti dall'interferenza illegittima nei loro diritti di proprietà (si veda, tra i tanti, Corte eur. diritti dell'uomo, 9 febbraio 2017, Messana c. Italia, par. 58; 22 dicembre 2009, *Guiso-Gallisay*, cit., 110);
- c6) nel caso di specie, il commissario straordinario ha determinato una somma che riflette il valore di mercato del terreno alla data di emissione dell'ordinanza, somma che è stata confermata dai tribunali nazionali; in particolare:
- egli ha basato la sua valutazione su un'analisi comparativa dell'andamento dei prezzi di appezzamenti di terreno comparabili;
  - i ricorrenti non hanno presentato alcuna argomentazione specifica dinanzi alla corte nazionale per contestare questo aspetto del risarcimento ricevuto o l'esattezza della somma così assegnata;

- questi hanno, inoltre, ricevuto un'ulteriore somma a titolo di risarcimento per l'indisponibilità del terreno durante il periodo in cui era stato illegalmente occupato dalle autorità e detta somma è stata calcolata, ai sensi dell'articolo 42-bis, come pari agli interessi al tasso del 5% annuo sull'importo determinato come valore di mercato della proprietà;

- il commissario ha anche aggiunto una somma, come previsto dall'articolo 42-bis, pari al 10% del valore di mercato dell'immobile per compensare i ricorrenti del danno non patrimoniale subito;

c7) ne discende che, nel caso che occupa, il ristoro ottenuto dai ricorrenti a livello nazionale va considerato adeguato e sufficiente sicché sussiste anche la seconda condizione per la perdita dello *status* di vittima;

d) in conclusione, i ricorrenti non possono più essere considerati vittime di una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione ed il ricorso da loro proposto, in quanto incompatibile *ratione personae* con le disposizioni della Convenzione e dei suoi Protocolli ai sensi dell'articolo 35, par. 3, lett. a), va dichiarato irricevibile conformemente all'articolo 35, par. 4, della medesima Convenzione.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

e) sulla ammissibilità e le conseguenze della rinuncia abdicativa alla proprietà e sulle tecniche di quantificazione del danno da perdita della proprietà si vedano:

e1) Cass. civ., sez. un., 20 luglio 2021, n. 20691 (in *Foro it.*, 2021, I, 3922 con note di E. BARILA' e P. NASINI);

e2) Cass. civ., sez. I, 7 settembre 2020, n. 18566, (in *Foro it.*, I, 591 con nota di A. CALDORO);

e3) Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2016, n. 4636 (in *Foro it.*, 2016, III, 625 con nota di R. PARDOLESI);

e4) Cons. Stato, Ad. plen., 9 febbraio 2016, n. 2 (in *Foro it.*, 2016, III, 185 con note di A. TRAVI, E. BARILA', R. PARDOLESI);

f) in senso opposto, sulla inconfigurabilità della rinuncia abdicativa si vedano:

f1) Cons. Stato, Ad. plen., 9 aprile 2021, n. 6 (in *Foro it.*, 2021, III, 444 con note di C. BONA e E. BARILA', nonché oggetto della News US n. 38 del 20 aprile 2021);

f2) Cons. Stato, Ad. plen., 18 febbraio 2020, n. 5, in *Foro it.*, rep. 2020, *Espropriazione per pubblico interesse*, n. 34; in *Foro amm.*, 2020, 210; *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 287; nonché oggetto della News US, n. 25 del 4 marzo 2020, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui *“L’art. 42 bis del DPR 8 giugno 2001 n. 327 si applica a tutte le ipotesi in cui un bene immobile altrui sia utilizzato e modificato dall’amministrazione per scopi di interesse pubblico, in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, e dunque quale che sia la ragione che abbia determinato l’assenza di titolo che legittima alla disponibilità del bene”*; *“Il giudicato restitutorio (amministrativo o civile), inerente all’obbligo di restituire un’area al proprietario da parte dell’Amministrazione occupante sine titolo, non preclude l’emanazione di un atto di imposizione di una servitù, in esercizio del potere ex art. 42 bis, comma 6, DPR 8 giugno 2001 n. 327, poiché questo presuppone il mantenimento del diritto di proprietà in capo al suo titolare”*;

f3) Cons. Stato, Ad. plen., 20 gennaio 2020, n. 4 (in *Foro it.*, 2020, III, 134, con note di BARILA', BONA, PARDOLESI R.; *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 302 nonché oggetto della News US, n. 16 del 3 febbraio 2020, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui *“Per le fattispecie rientranti nell’ambito di applicazione dell’art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001 la rinuncia abdicativa del proprietario del bene occupato sine titolo dalla pubblica amministrazione, anche a non voler considerare i profili attinenti alla forma, non costituisce causa di cessazione dell’illecito permanente dell’occupazione senza titolo”*;

f4) Cons. Stato, Ad. plen., 20 gennaio 2020, nr. 3 e 2 (in *Foro it.*, 2020, III, 135, con note di BARILA', BONA, PARDOLESI R.; *Guida al dir.*, 2020, fasc. 9, 90, con note di PONTE; *Foro amm.*, 2020, 16; *Urbanistica e appalti*, 2020, 361, con nota di AMANTE; *Ambiente*, 2020, 225; *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 322; *Giur. it.*, 2020, 1989, con nota di MASERA; oggetto della News US, n. 15 del 3 febbraio 2020, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui *“Per le fattispecie disciplinate dall’art. 42-bis TUEs., l’illecito permanente dell’Autorità viene meno nei casi da esso previsti (l’acquisizione del bene o la sua restituzione), salva la conclusione di un contratto traslativo tra le parti, di natura transattiva e la rinuncia abdicativa non può essere ravvisata”*;

g) sul danno da perdita del possesso di immobile e sulle tecniche di liquidazione del danno si veda Cass. civ., sez. un., 15 novembre 2022, n. 33645 (in *Foro it.*, 2022, I, 3625, con note di CALDORO, PARDOLESI, PALMIERI, MEZZANOTTE, SALVI, SASSANI – MAGLIULO, nonché oggetto della News UM n.114 del 13 dicembre 2022);

h) sulla genesi, la natura giuridica eccezionale, i presupposti dell’acquisizione straordinaria ex art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001, la proposizione dell’azione

di accertamento dell'inerzia della p.a. e i poteri del commissario *ad acta*, si vedano:

h1) Cons. Stato, Ad. plen., 9 febbraio 2016, n. 2 (in *Foro it.*, 2016, III, 185 con note di A. TRAVI, E. BARILA', R. PARDOLESI);

h2) Cass. civ., sez. un., 29 ottobre 2015, n. 22096 (in *Foro it.*, I, 593 con nota di E. BARILA');

h3) Corte cost., 30 aprile 2015, n.71 (in *Foro it.*, 2015, I, 2629, con nota di R. PARDOLESI);

i) per l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 42 *bis* d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327, cfr. Corte cost. 30 aprile 2015, n. 71 (in *Foro it.*, 2015, I, 2629, con nota di R. PARDOLESI);

j) sulla applicabilità dell'art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 alle servitù si veda Ad. plen. n. 5 del 2020, cit.;

k) sulla partecipazione rafforzata del privato al procedimento di emanazione del provvedimento di acquisizione straordinaria v. Cass. civ., sez. un., 6 febbraio 2019, n. 3517 (in *Foro it.*, 2019, I, 1644 con nota di E. BARILA');

l) sulla giurisdizione del giudice ordinario su ogni aspetto concernente la liquidazione della indennità ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001, si veda Cass. civ., sez. un., n. 20691 del 2021, cit.;

m) sulla giurisdizione del giudice delle acque in relazione al provvedimento di acquisizione straordinaria si veda Cass. civ., sez. un., 22 maggio 2023, n. 13795 (in *Foro it.*, 2023, I, 2140);

n) sui rapporti fra usucapione (in favore della Amministrazione o del privato), e acquisizione straordinaria ex art. 42-*bis* del d.P.R. n. 327 del 2001 nonché sul riparto di giurisdizione, si vedano:

n1) Cass. civ., sez. un., 12 gennaio 2023, n. 651 (in *Foro it.*, 2023, I, 739 con note di A. CALDORO, E. BARILÀ, R. SALE', P. NASINI);

n2) Cons. Stato, sez. IV, 12 luglio 2022, n. 5872 del 2023 (in *Foro it.*, 2022, III, 615 con nota di E. BARILA');

o) sul rapporto fra giudicato di accertamento della occupazione acquisitiva, tutela reipersecutoria, tutela risarcitoria e acquisizione straordinaria ex art. 42 *bis*, si veda Cons. Stato, Ad. plen., n. 6 del 2021, cit.; secondo cui *"In caso di occupazione illegittima, a fronte di un giudicato civile di rigetto della domanda di risarcimento del danno per l'equivalente del valore di mercato del bene illegittimamente occupato dalla pubblica amministrazione, formatosi su una sentenza irrevocabile contenente l'accertamento del perfezionamento della fattispecie della cd. occupazione acquisitiva, alle parti e ai loro eredi o aventi causa è precluso il successivo esercizio, in relazione al*



*medesimo bene, sia dell'azione (di natura personale e obbligatoria) di risarcimento del danno in forma specifica attraverso la restituzione del bene previa rimessione in pristino, sia dell'azione (di natura reale, petitoria e reipersecutoria) di rivendicazione, sia dell'azione ex artt. 31 e 117 Cod. proc. amm. avverso il silenzio serbato dall'amministrazione sull'istanza di provvedere ai sensi dell'art. 42-bis d.P.R. n. 327/2001";*

- p) con riferimento agli effetti del giudicato che abbia disposto la restituzione del bene, si veda, tra le altre, Cons. Stato, Ad. plen., n. 2 del 2016 cit., secondo cui *"Il provvedimento di acquisizione, previsto dall'art. 42 bis d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327, non può essere emanato dal commissario ad acta in sede di esecuzione della sentenza che preveda esclusivamente la restituzione del bene utilizzato senza titolo dall'amministrazione; può invece essere emanato dal commissario in sede di esecuzione della sentenza di mero annullamento di atti del procedimento di espropriazione, o di sentenza che preveda espressamente tale possibilità di acquisizione o, ancora, di sentenza che abbia accertato il silenzio dell'amministrazione sulla istanza di acquisizione proposta dal privato interessato";*
- q) per una efficace sintesi giurisprudenziale di tutte le tematiche sopra riportate e per ulteriori approfondimenti si rinvia alla Rassegna monotematica di giurisprudenza dell'Ufficio del massimario, *L'occupazione abusiva di immobili da parte della Pubblica Amministrazione*, 2023, aggiornamento a cura di V. POLI.