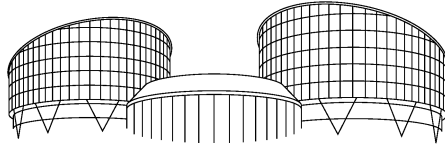


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Silvia Canullo, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la Justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour.



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO
PRIMA SEZIONE

CAUSA FORNACI MARZO '88 S.P.A. c. ITALIA

(Ricorso n. 55498/07)

SENTENZA
(Merito)

STRASBURGO

12 febbraio 2026

La presente sentenza è definitiva ma può subire modifiche di forma.

Nella causa Fornaci Marzo '88 S.p.A. c. Italia,

la Corte europea dei diritti dell'uomo (Prima Sezione), riunita in un Comitato composto da:

Frédéric Krenc, *Presidente*,

Raffaele Sabato,

Alain Chablais, *giudici*,

e Liv Tigerstedt, *cancelliere aggiunto di Sezione*,

visto il ricorso (n. 55498/07) proposto contro la Repubblica italiana con il quale, in data 3 dicembre 2007, la società Fornaci Marzo '88 S.p.A., registrata in Italia ("la società ricorrente"), rappresentata dall'avvocato S. Tozzi, del foro di Napoli, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la Convenzione");

vista la decisione di comunicare il ricorso al Governo italiano ("il Governo"), rappresentato dal suo agente, sig. L. D'Ascia;

viste le osservazioni formulate dalle parti;

dopo aver deliberato in camera di consiglio in data 22 gennaio 2026,

pronuncia la seguente sentenza adottata in tale data:

OGGETTO DELLA CAUSA

1. Il ricorso concerne l'occupazione di un terreno della società ricorrente da parte di autorità dello Stato (la Presidenza del Consiglio dei Ministri) al fine della costruzione di una discarica.

2. Il terreno in questione era la sede di una grande cava di argilla destinata dalla società ricorrente alla realizzazione di un impianto per la produzione di materiali da costruzione e mattoni. A ottobre 1995, nel corso della cosiddetta "emergenza rifiuti" della Regione Campania, il terreno fu oggetto di occupazione d'urgenza ai sensi del decreto P15803/DIS emesso dal Prefetto di Napoli in qualità di Commissario per la Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di consentire la costruzione di una discarica. Successivamente le autorità procedettero alla trasformazione irreversibile del terreno costruendovi sopra una discarica di rifiuti e iniziando a utilizzarlo come tale.

3. La società ricorrente impugnò il decreto di occupazione dinanzi ai tribunali amministrativi.

4. Con sentenza 16 aprile 1998 (n. 197/1998) il Consiglio di Stato annullò il decreto di occupazione. Malgrado ciò l'area non fu sgomberata e continuò a essere utilizzata come discarica.

5. La società ricorrente promosse un procedimento volto alla restituzione del bene o, in alternativa, alla sua acquisizione; in entrambi i casi essa chiese un risarcimento. La Corte di appello di Salerno si dichiarò incompetente.

6. Il procedimento riprese dinanzi al Tribunale amministrativo regionale ("TAR") di Salerno che, con sentenza n. 1947/2008, dichiarò la sua incompetenza territoriale.

7. Il procedimento riprese allora dinanzi al TAR del Lazio che rigettò l'istanza di restituzione a causa della trasformazione irreversibile subita dal terreno.

8. A seguito di impugnazione della società ricorrente, il Consiglio di Stato, con sentenza 26 marzo 2010 (n. 1762/2010), fissò un termine di 90 giorni per l'acquisizione del terreno ai sensi dell'articolo 43 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 ("il testo unico in materia di espropriazione") o per la sua restituzione, accordando inoltre alla società ricorrente un risarcimento che doveva essere stabilito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

9. Con sentenza 8 ottobre 2010 la Corte costituzionale dichiarò l'articolo 43 del testo unico in materia di espropriazione incostituzionale.

10. Con decreto 1° dicembre 2010 (n. 905/2010), la Presidenza del Consiglio dei Ministri acquisì formalmente il bene ai sensi dell'articolo 43 del testo unico in materia di espropriazione. Il provvedimento accordava inoltre alla società ricorrente la somma di 1.045.409,17 euro (EUR) a titolo risarcitorio.

11. La società ricorrente ricevette il risarcimento ma propose ricorso contestando la validità dell'articolo 43 del decreto n. 905/2010.

12. Con sentenza 10 giugno 2020 (n. 3704/2020) il Consiglio di Stato annullò il decreto n. 905/2010, riconoscendo, *inter alia*, che era stato emesso dopo che l'articolo 43 del D.P.R. 8 giugno 2001 n. 327 era stato dichiarato incostituzionale. Ribadì poi le alternative della restituzione del terreno o della sua acquisizione, accordando inoltre un risarcimento alla società ricorrente da calcolare tenendo conto delle somme già versate. In caso di acquisizione stabilì l'applicabilità alla fattispecie dell'articolo 42 *bis* del testo unico in materia di espropriazione, una disposizione sopravvenuta.

13. La società ricorrente promosse un nuovo procedimento dinanzi ai tribunali amministrativi chiedendo che le autorità intervenissero per risolvere la situazione, nello specifico restituendo il terreno o acquisendolo formalmente e concedendo un risarcimento.

14. Con sentenza 19 gennaio 2023 (n. 658/2023) il Consiglio di Stato rigettò l'appello della società ricorrente e le ordinò di restituire le somme ricevute a titolo risarcitorio.

15. Con sentenza 5 febbraio 2024 (n. 1173/2024) il Consiglio di Stato annullò la precedente pronuncia (n. 658/2023) e ordinò alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di restituire, entro i sessanta giorni successivi, il terreno o di adottare un provvedimento di acquisizione ai sensi dell'articolo 42 *bis* del testo unico in materia di espropriazione. Dispose inoltre che dal risarcimento da corrispondere fossero detratte le somme già pagate alla parte in virtù del decreto n. 905/2010.

16. Con una comunicazione in data 5 agosto 2024 lo Stato notificò alla società ricorrente l'avvio della procedura di acquisizione prevista dall'articolo 42 *bis* del testo unico in materia di espropriazione.

17. Con una successiva comunicazione in data 3 dicembre 2024 lo Stato informò la società ricorrente di aver verificato che parte delle aree occupate non erano interessate dalla discarica e che intendeva procedere alla loro restituzione alla società ricorrente. La procedura di acquisizione è ancora in corso, considerato che ad oggi non sono state adottate misure per acquisire il terreno né per restituire le aree non interessate.

18. La società ricorrente ha lamentato, ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione e dell'articolo 6 della medesima, che le autorità locali avevano occupato e alterato il suo terreno senza titolo, il che, a suo giudizio, costituiva un'illegittima espropriazione *de facto*. Ha sottolineato che al momento della presentazione del ricorso, malgrado la sentenza favorevole del 1998 (si veda il paragrafo 4 *supra*), non aveva ottenuto la restituzione del bene o il risarcimento richiesto e che regnava ancora l'incertezza riguardo a tali questioni.

LA VALUTAZIONE DELLA CORTE

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 1 DEL PROTOCOLLO N. 1

19. La Corte osserva che la doglianza ai sensi dell'articolo 6 è menzionata unitamente all'articolo 1 del Protocollo n. 1 senza un'analisi specifica e distinta. Pertanto, avuto riguardo alle particolari circostanze del caso di specie ed essendo libera di qualificare giuridicamente i fatti della causa, la Corte, esaminerà la doglianza soltanto ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si veda *Radomilja e altri c. Croazia* [GC], nn. 37685/10 e 22768/12, § 124, 20 marzo 2018).

A. Sulla ricevibilità

20. Il Governo ha eccepito che la società ricorrente aveva perduto la qualità di vittima e ha sostenuto che (i) con il provvedimento in data 1° dicembre 2010 (decreto n. 905/2010), la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva versato alla società ricorrente un risarcimento pari a EUR 1.045.409,17 (si veda il paragrafo 10 *supra*); e (ii) con la sentenza n. 1173/2024 (si veda il paragrafo 15 *supra*), il Consiglio di Stato aveva irrevocabilmente ordinato all'amministrazione di restituire, entro i sessanta giorni successivi, il terreno o di adottare un provvedimento di acquisizione ai sensi dell'articolo 42 *bis* del testo unico in materia di espropriazione.

21. La società ricorrente ha contestato l'eccezione del Governo, osservando che non era riuscita a ottenere la restituzione del terreno nonostante che a decorrere dal 1998 avesse promosso le azioni pertinenti a tale fine.

22. Il Governo ha poi sollevato un'altra eccezione sostenendo che, al momento della presentazione del ricorso, la società ricorrente non aveva esaurito le vie di ricorso interne. L'eccezione era basata su due elementi, ovvero la società ricorrente non aveva atteso la conclusione del procedimento pendente dinanzi al TAR di Salerno (si veda il paragrafo 6 *supra*) e sussistevano altri procedimenti instaurati dopo che la società ricorrente aveva presentato il ricorso.

23. La Corte ritiene che le eccezioni del Governo siano strettamente collegate al merito della doglianza della società ricorrente secondo la quale essa non ha potuto ottenere le misure richieste in relazione alle asserite violazioni e reputa pertanto che esse debbano essere unite al merito di detta doglianza.

24. La Corte osserva che il ricorso non è manifestamente infondato ai sensi dell'articolo 35 § 3 lettera a) della Convenzione né incorre in altri motivi di irricevibilità. Deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

B. Sul merito

25. Il diritto e la prassi interni pertinenti possono essere reperiti nelle cause *Guiso-Gallisay c. Italia* ((equa soddisfazione) [GC], n. 58858/00, §§ 18-44, 22 dicembre 2009) e *Sorasio e altri c. Italia* ((dec.), n. 56888/16, §§ 20-23, 14 novembre 2023).

26. I pertinenti principi generali possono essere reperiti nella causa *Vistiņš e Perepjolkins c. Lettonia* ([GC], n. 71243/01, § 93, 25 ottobre 2012).

27. Nel caso di specie è pacifico che le autorità pubbliche hanno materialmente preso possesso del terreno della società ricorrente nel 1995 e che tale terreno è ancora sotto il controllo della pubblica amministrazione.

28. La Corte prende nota delle osservazioni della società ricorrente secondo cui, *inter alia*, le autorità avevano, senza titolo, materialmente occupato e alterato in maniera irreversibile il suo terreno, su cui era stata costruita una discarica (si veda il paragrafo 2 *supra*), e che ciò equivaleva a un'espropriazione.

29. La Corte osserva inoltre che ad oggi non è stato emesso alcun provvedimento ai sensi dell'articolo 42 *bis* del testo unico in materia di espropriazione che stabilisca il trasferimento del bene alle autorità locali dietro pagamento di un indennizzo (si veda il paragrafo 12 *supra*) e che dunque non sussiste ancora alcun atto formale che trasferisca la proprietà all'autorità pubblica.

30. La Corte reputa che tali circostanze, considerate nel loro insieme, debbano esse ritenute privazione della proprietà ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1. La Corte accerterà pertanto se l'impugnata privazione era giustificata ai sensi di tale disposizione.

31. In relazione al primo requisito di cui all'articolo 1 del Protocollo n. 1 ovvero la legittimità dell'ingerenza, la Corte osserva innanzitutto che le

autorità interne hanno preso materiale possesso del terreno della società ricorrente e vi hanno costruito sopra una discarica (si veda il paragrafo 2 *supra*), nel contesto di una procedura espropriativa dichiarata illegittima dai tribunali interni (si vedano i paragrafi 4, 8, 12 e 15 *supra*). Nel caso di specie, malgrado l'annullamento del decreto di occupazione d'urgenza ad opera della sentenza n. 197/1998 (si veda il paragrafo 4 *supra*) e il successivo annullamento del provvedimento di acquisizione ai sensi dell'articolo 43 del testo unico in materia di espropriazione ad opera della sentenza n. 3704/2020 (si veda il paragrafo 12 *supra*), e nonostante la sentenza n.1173/2024 emessa dal Consiglio di Stato (si veda il paragrafo 15 *supra*), il possesso materiale del terreno dal 1995 è rimasto allo Stato e su di esso permangono le opere pubbliche.

32. La Corte rinvia ai principi pertinenti esposti nella sentenza *Scordino c. Italia (n. 1)* ([GC], n. 36813/97, §§ 179-81, CEDU 2006-V) e sottolinea che nonostante le citate sentenze n.197/1998, n. 3704/2020 e n. 1173/2024, ad oggi non è stato adottato alcun atto formale di trasferimento della proprietà allo Stato da parte dell'amministrazione interessata e persiste la situazione di incertezza in ordine alle richieste della società ricorrente.

33. Le condizioni sopra esposte rivelano che l'espropriazione del bene della società ricorrente non è stata effettuata "in buona e debita forma" ai sensi dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

34. La Corte osserva inoltre che l'esame dei procedimenti interni rivela che è stata necessaria una quantità spropositata di tempo per impugnare le misure che limitavano i diritti di proprietà della società ricorrente. Essa ribadisce che una durata così lunga è di fatto in grado di compromettere gravemente l'efficacia riparatoria sotto il profilo dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 (si veda, per esempio, *Kirilova e altri c. Bulgaria*, nn. 42908/98 e altri 3, § 117, 9 giugno 2005).

35. Nel caso di specie la durata eccessiva dei procedimenti è stata causata dalla persistente mancata esecuzione da parte dello Stato delle sentenze pronunciate nel periodo pertinente (si vedano i paragrafi 4, 8, 12 e 15 *supra*) con le quali i tribunali interni avevano disposto la restituzione del terreno della società ricorrente o la sua acquisizione in conformità ai diversi strumenti normativi introdotti durante tale periodo. La mancata esecuzione delle sentenze ha fatto sì che il procedimento si trascinasse per oltre 27 anni (considerando che la sentenza n. 197/1998 del Consiglio di Stato è stata la prima decisione che avrebbe potuto essere eseguita - si veda il paragrafo 4 *supra*) senza che si giungesse a una risoluzione definitiva della causa e generando incertezza in merito alla determinazione dei diritti di proprietà relativi al bene.

36. A giudizio della Corte, le autorità interne non hanno agito con coerenza, diligenza o opportuna celerità in relazione alla pretesa della società ricorrente, come richiesto dall'articolo 1 del Protocollo n. 1.

37. La Corte osserva inoltre che con decreto 1° dicembre 2010 (n. 905/2010 –si veda il paragrafo 10 *supra*) il terreno era stato formalmente acquisito ai sensi dell'articolo 43 del testo unico in materia di espropriazione e la società ricorrente aveva ricevuto un risarcimento pari a EUR 1.045.409,17. La società ricorrente aveva impugnato la validità dell'articolo 43 del decreto n. 905/2010 (si veda il paragrafo 11 *supra*). Nel 2023, il Consiglio di Stato aveva ordinato alla società ricorrente di restituire la somma ricevuta a titolo risarcitorio (si veda il paragrafo 14 *supra*). Nel 2024 l'ordine di restituzione della somma è stato annullato ma l'importo definitivo doveva essere determinato conformemente al provvedimento di acquisizione ai sensi dell'articolo 42 *bis* (si veda il paragrafo 15 *supra*). Ad oggi non sono state adottate altre misure risarcitorie in relazione all'espropriazione in corso del bene della società ricorrente.

38. Alla luce delle circostanze sopra esposte la Corte conclude che vi è stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione.

39. Da quanto sopra, e in particolare delle conclusioni di cui ai paragrafi 31, 35 e 38 *supra*, segue inoltre che le eccezioni preliminari del Governo, che sono state unite al merito (si veda il paragrafo 23 *supra*), devono essere rigettate.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

40. La società ricorrente ha presentato una perizia per dimostrare il danno subito e ha chiesto un risarcimento compreso tra 13.000.000 e 15.000.000 di euro (EUR) circa per il danno patrimoniale comprendente: (i) il valore di mercato del terreno e della cava; (ii) il valore dell'argilla; (iii) il valore dei magazzini e degli edifici; (iv) l'entità del danno; e (v) gli interessi. Ha chiesto alla Corte di ordinare eventualmente una perizia per calcolare l'importo del risarcimento. Ha chiesto inoltre un risarcimento del danno non patrimoniale pari a EUR 1.504.000 e ulteriori EUR 30.000 a titolo di rimborso delle spese sostenute dinanzi alla Corte.

41. Il Governo ha osservato che la richiesta di danno patrimoniale non era documentata e ha chiesto alla Corte di rigettare le richieste presentate a tale titolo. Ha sostenuto che la società ricorrente era già stata risarcita per ogni danno subito, patrimoniale e non, mediante il versamento di un risarcimento nel 2010 (si vedano i paragrafi 10 e 11 *supra*).

42. La Corte, rilevando la prosecuzione del procedimento interno e gli sviluppi successivi al versamento effettuato nel 2010, ritiene che la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non sia matura per la decisione. È pertanto necessario riservare la questione, avendo il debito riguardo per la possibilità di un accordo tra lo Stato convenuto e la società ricorrente (articolo 75 §§ 1 e 4 del Regolamento della Corte). Qualora le parti non riescano a risolvere la questione, esse sono tenute a fornire una valutazione del bene della società

ricorrente adeguatamente documentata, che consideri sia l'area interessata dalla discarica che l'area non interessata, (si veda il paragrafo 17 *supra*), in conformità ai principi indicati nella causa *Guiso-Gallisay c. Italia* ((equa soddisfazione) [GC], n. 58858/00, 22 dicembre 2009).

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Unisce* al merito le eccezioni preliminari del Governo e le *rigetta*;
2. *Dichiara* ricevibile il ricorso;
3. *Ritiene* che vi sia stata violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione;
4. *Ritiene* la questione dell'applicazione dell'articolo 41 non sia matura per la decisione e conseguentemente,
 - (a) la riserva per intero;
 - (b) invita il Governo e la società ricorrente a presentare, entro tre mesi, le loro osservazioni scritte sulla questione e, in particolare, a notificare alla Corte qualsiasi accordo cui essi potranno giungere;
 - (c) riserva la procedura successiva e incarica il Presidente del Comitato di fissarla all'occorrenza.

Fatta in inglese e notificata per iscritto il 12 febbraio 2026, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del Regolamento della Corte.

Liv Tigerstedt
Cancelliere aggiunto

Frédéric Krenç
Presidente