

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 12 | N.2 | JULIO/DICIEMBRE 2025 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Derechos de propiedad y ocupación ilegal de inmuebles en Italia: las obligaciones de la administración pública en el diálogo entre los tribunales*

Property Rights and Illegal Occupation of Real Estate in Italy: Public Administration Obligations in the Dialogue Between Courts

ALESSANDRA PICONESE I. **

^IUniversità degli Studi Magna Græcia di Catanzaro (Catanzaro, Italia)

a.piconese@unicz.it

<https://orcid.org/0000-0001-5727-8263>

Recibido el/Received: 12.11.2025 / 12 November 2025

Aprobado el/Approved: 26.12.2025 / 26 December 2025

RESUMEN

El tema de la ocupación ilegítima de un bien por parte de la administración ha sido durante muchos años objeto de amplias y vivas discusiones en el derecho administrativo italiano. Permite investigar la estructura y las funciones de la interpretación conforme al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La experiencia demuestra que en el ordenamiento jurídico italiano ha sido posible un cambio de perspectiva que ha generado, en el legislador, en los jueces y en la administración, la construcción de una serie de garantías a favor del ciudadano privado expropiado del fondo en ausencia de título por parte de la administración. La contribución tiene como objetivo examinar las coordenadas peculiares del sistema interno destinado a regular la ocupación ilegítima del bien como expresión del poder soberano del Estado. En concreto,

ABSTRACT

The issue of the unlawful occupation of property by the public administration has, for many years, been the subject of extensive and vigorous debate within Italian administrative law. It provides a privileged lens through which to examine the structure and functions of interpretation in conformity with the case law of the European Court of Human Rights. Experience shows that, within the Italian legal system, a shift in perspective has occurred, leading legislators, courts, and administrative authorities to construct a set of guarantees in favor of private individuals whose land has been expropriated by the administration in the absence of a valid legal title. This contribution aims to examine the distinctive coordinates of the domestic system designed to regulate the unlawful occupation of property as an expression of the sovereign power of the State. In particular, it highlights the

Como citar este artículo | *How to cite this article*: PICONESE, Alessandra. Derechos de propiedad y ocupación ilegal de inmuebles en Italia: las obligaciones de la administración pública en el diálogo entre los tribunales. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 12, n. 2, e293, jul./dic. 2025. DOI: 10.14409/redoeda.v12i2.15230.

*Esta contribución forma parte del proyecto "Entidades locales y comunidades energéticas: desafíos y estrategias jurídicas en contratación pública, patrimonio y ordenación del suelo y edificación" (ENLOCOMUN), financiado por el MCIU/AEI y la UE, con ref. PID2024-156927OB.

**Investigadora becaria en Derecho Administrativo en la Universidad Magna Græcia de Catanzaro (Catanzaro, Italia). Doctorado de Investigación en Derecho Público en la Universidad Rovira I Virgili de Tarragona. Doctorado de Investigación en Derecho económico y del mercado en ISUFI en Lecce. Doctorado de Investigación en Formas de evolución del derecho en la Universidad del Salento en Lecce. Licenciatura en Derecho en la Universidad del Salento. Investigadora becaria en l'Università del Sannio (2018/2019).



pone de relieve la perspectiva del derecho de propiedad como derecho fundamental del ciudadano frente a la administración.

perspective of the right to property as a fundamental right of the individual vis-à-vis the public administration.

Palabras clave: ocupación ilegítima; autoridad administrativa; principio de legalidad; derecho de propiedad; derechos fundamentales de la persona.

Keywords: unlawful occupation; administrative authority; principle of legality; right to property; fundamental rights of the person.

SUMARIO

1. Los derechos fundamentales entre el derecho administrativo y la realidad social. **2.** El derecho de propiedad y la ocupación ilegítima del bien por parte de la administración pública: aspectos de derecho sustantivo y procesal. **3.** El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: entre la indemnización por expropiación, la compensación por uso ilegítimo y la reparación del daño. **4.** La cuantificación de la indemnización y la satisfacción del derecho fundamental a la propiedad privada. **5.** Notas finales: los efectos de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las decisiones del juez administrativo. Referencias.

1. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LA REALIDAD SOCIAL

La actividad normativa de la administración constituye la parte relevante de la acción pública¹, sin embargo, existen comportamientos denominados administrativos porque son atribuibles al ejercicio del poder². Por este motivo, el derecho administrativo se ocupa de definir los aspectos procedimentales de los asuntos que tienen su origen en la realidad social y que presentan aspectos complejos en lo que respecta a la tutela procesal. Entre ellos se encuentra el perfil de la jurisdicción del juez al que se dirige la demanda del particular con el fin de hacer valer sus derechos fundamentales frente a la administración³.

En el ámbito descrito, el derecho de propiedad ejercido en la relación entre particulares y la administración pública ha adquirido una connotación peculiar, ya que ha sido objeto de repetidos diálogos entre jueces nacionales, pertenecientes a jurisdicciones diferentes, y jueces internacionales⁴. De hecho, el Tribunal Europeo de Derechos Huma-

¹ GIANNINI Massimo Severo, *Attività amministrativa*, **Enciclopedia del diritto**, III, p. 988-996, 1958; SCOCA Franco Gaetano, *Attività amministrativa*, **Enciclopedia del diritto**, Agg. VI, p. 75-112, 2002.

² GIUSTI, Alberto. *Spigolature su riparto di giurisdizione e diritti fondamentali*. **Questione giustizia**, 2021. Disponible en: <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/spigolature-su-riparto-di-giurisdizione-e-diritti-fondamentali>. Acceso en: 12 nov. 2025

³ ZAGREBELSKY, Vladimiro; CHENAL, Roberto; TOMASI, Laura. **Manuale dei diritti fondamentali in Europa**. Bologna: Il Mulino, Nuova edizione, 2025

⁴ MANGANARO, Francesco. *La Convezione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà*, **Diritto Amministrativo**, 2, p. 379-435, 2008. CERULLI IRELLI, Vincenzo. *Trasformazioni del sistema di tutela*



nos ha intervenido en varias ocasiones en los casos de expropiación de la administración italiana, que a menudo han sacrificado el derecho de propiedad de los particulares en beneficio de la administración⁵. Muy a menudo ha ocurrido que el propietario ha sido privado de sus derechos mediante procedimientos administrativos ilegítimos, que nunca han llegado a la resolución final o en ausencia de medidas justificativas previas a la acción administrativa. Además, ha habido casos en los que, por la privación del derecho, el propietario no ha recibido ninguna indemnización satisfactoria por parte de la administración pública que pudiera considerarse adecuada en relación con las actividades realmente realizadas por la administración. La parametrización de una indemnización sería por los daños causados constituye, de hecho, uno de los aspectos cruciales en los que a menudo ha intervenido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un intento de adaptar el sistema interno a los principios y valores fundamentales de nuestra propia Constitución.⁶

Se trata de casos en los que el protagonista de la acción administrativa suele ser una entidad pública territorial, es decir, el municipio que ocupa un área privada con el fin de realizar una obra destinada a la comunidad. En muchos casos, el procedimiento de expropiación se inicia sobre la base de un decreto de ocupación temporal de urgencia que, debido a su ineficacia, suele ir seguido de otro decreto del mismo tipo, en el que se fundamentaría la legitimidad de la actuación de la entidad, es decir, la ocupación efectiva del inmueble⁷.

Las actuaciones de la administración han generado a lo largo de los años una gran cantidad de litigios civiles (ante los tribunales ordinarios) y administrativos (ante los tribunales administrativos), que han involucrado a las jurisdicciones superiores que pertenecen al sistema interno, incluido el Tribunal de Casación⁸ y el Tribunal Constitucional⁹.

Un largo recorrido jurisprudencial en el que es posible identificar algunas cuestiones problemáticas recurrentes: los perfiles de la jurisdicción y la dificultad de los

giurisdizionale nelle controversie di diritto pubblico per effetto della giurisprudenza europea. **Rivista italiana diritto pubblico comunitario**, 2, p. 433-475, 2008.

⁵ FRACCHIA, Fabrizio. Questioni (ancora) controverse in tema di espropriazione. Il danno da occupazione senza titolo: profili di giurisdizione e determinazione del quantum, considerando categorie, paradigmi e fisionomia della proprietà. **Diritto Processuale Amministrativo**, 3, p. 565-594, 2022.

⁶ PICOZZA, Eugenio. Ai confini dell'espropriazione indiretta: problematiche sostanziali e processuali. **II Processo**, 2, p. 261-293, 2022.

⁷ SAITTA, Fabio. Verso un "giusto" procedimento espropriativo. **Diritto Amministrativo**, n. 4, p. 627-669, 2013.

⁸ FRANZONI, Massimo. Occupazione senza titolo nella decisione delle SS.UU. **Responsabilità civile e previdenza**, n. 1, p. 27-36, 2023.

⁹ FRACCHIA, Fabrizio. Questioni (ancora) controverse in tema di espropriazione. Il danno da occupazione senza titolo: profili di giurisdizione e determinazione del quantum, considerando categorie, paradigmi e fisionomia della proprietà. **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 3, p. 565-594, 2022.



particulares para identificar al juez con competencia jurisdiccional.¹⁰; los aspectos relacionados con la presencia de partes necesarias para el juicio ¹¹; la cuantificación de la indemnización según los criterios establecidos no solo por la ley, sino sobre todo por los principios de la Constitución italiana¹²; por último, la indemnizabilidad del daño por la conducta de la administración¹³.

Conflictos que se alternan cíclicamente y que han acabado involucrando en varias ocasiones al legislador, quien, a raíz de una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, introdujo por primera vez en el ordenamiento jurídico italiano el procedimiento administrativo destinado a regular la adquisición del bien por parte de la administración, que ocupó el bien sin que existiera un decreto de expropiación¹⁴. El artículo 42 *bis* del Decreto Presidencial 320/2001 contiene la normativa sobre la cuantificación de la indemnización por el perjuicio patrimonial sufrido y la suma adicional prevista «a título de indemnización». Esta indemnización es igual al «interés del cinco por ciento anual sobre el valor» ya determinado para la indemnización que debe pagarse y se refiere al «período de ocupación sin título», «si de las actuaciones del procedimiento no se desprende prueba de una cuantía diferente del daño» (art. 42 *bis*, apartado 3, del Decreto Presidencial 320/2001).

El juez administrativo se ha pronunciado recientemente sobre el reconocimiento de la indemnización por daños y perjuicios derivados de la ocupación ilegal del bien¹⁵.

La decisión nos resulta útil para proyectar nuestra investigación sobre los conflictos que se agitan en torno al tema general del derecho de propiedad y los comportamientos administrativos de la autoridad pública¹⁶.

El caso abordado por el juez tiene su origen en los años setenta, cuando se inició un procedimiento de expropiación por ocupación ilegal de terrenos de propiedad privada.

El caso se lleva ante el juez administrativo con el fin de intentar recuperar la zona. Se identifica al Ayuntamiento como «responsable de la prolongación de la situación de indisponibilidad del bien por parte de los propietarios». De hecho, el juez afirma que la entidad territorial sería, de hecho, «la única entidad que podría elegir entre la

¹⁰ TRIMARCHI, Michele. Il riparto della giurisdizione nelle controversie per risarcimento dei danni arrecati nell'esercizio della funzione amministrativa. **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 4, p. 821-878, 2024.

¹¹ MERUSI, Fabio. Il contraddittorio nel processo amministrativo. **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 1, p. 5-19, 1985.

¹² SCOGNAMIGLIO, Claudio. Danno e risarcimento nel problema dell'occupazione abusiva di un immobile. **Responsabilità civile e previdenza**, n. 1, p. 54-67, 2023.

¹³ ALPA, Guido. Danno in re ipsa e tutela dei diritti fondamentali (diritti della personalità e diritto di proprietà). **Responsabilità civile e previdenza**, n. 1, p. 6-17, 2023.

¹⁴ MORBIDELLI, Giuseppe. L'acquisizione sanante tra consulta, Strasburgo, Palazzo Spada, Palazzaccio: fine (o quasi) degli incidenti di percorso? **Giurisprudenza costituzionale**, n. 6, p. 2319-2342, 2015.

¹⁵ ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sez. I). **Sentencia n. 693, recurso n. 452**. j. 24 sept. 2025.

¹⁶ MARTINES, Francesco. **Genesi e prospettive dell'acquisizione sanante**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2023.



restitución de los terrenos y la promulgación de una medida de adquisición, de conformidad con el artículo 42 *bis* del Decreto Presidencial 327 de 2001»¹⁷.

Por el mismo motivo, el primer propietario ya había impugnado el decreto de ocupación urgente del 8 de febrero de 1974, que posteriormente fue anulado por el Tribunal Administrativo Regional.

Dicho decreto habría quedado sin efecto «por no haberse ejecutado la ocupación en el plazo previsto, por lo que fue sustituido por un nuevo decreto de ocupación urgente con fecha 14 de mayo de 1975». En vista de ello, la entidad local procedió a ocupar la zona sobre la base de la segunda medida de ocupación.

El mismo propietario también había demandado a la administración ante el juez ordinario (el Tribunal de Spoleto) con el objetivo de obtener la restitución del bien ocupado: se había solicitado la inaplicación de ese decreto de ocupación temporal de urgencia de 14 de mayo de 1975.

Esta misma solicitud se había presentado, entre otras cosas, ante otro tribunal ordinario (el Tribunal de Perugia).

Si bien el primer tribunal se declaró incompetente en la cuestión, el segundo declaró la falta de jurisdicción.

El mismo decreto del 14 de mayo de 1975 fue impugnado ante el juez administrativo. Aunque el juez administrativo al que se acudió no conoce el resultado del litigio, queda clara la voluntad del primer propietario de protegerse ante los jueces, ordinarios y administrativos, frente a la administración. De hecho, según la sentencia del juez administrativo de 1977, se había interpuesto un recurso contra las medidas de restricción para la realización de la zona, la ocupación de urgencia y la determinación de la indemnización por expropiación. A continuación, hay una sentencia posterior de 1989 sobre el mismo litigio que solo contiene «la prescripción de los instructores competentes». Por último, en 1990 se dictó una sentencia de extinción del proceso por no haberse reanudado en los plazos establecidos. Además, en 1998 se declaró la caducidad del recurso de apelación interpuesto por los herederos del primer propietario.

Así queda claro el intento (fallido) de conseguir la anulación de los decretos de ocupación de urgencia y la devolución de las áreas por parte del propietario legítimo y sus herederos.

Profundizando aún más, el juez de última instancia señala la ausencia de indicios de un posible acuerdo de cesión amistosa del terreno entre las partes o de transferencia de la propiedad a la administración. Tampoco sería concebible la prescripción adquisitiva a favor de la administración, ya que el plazo necesario para su vencimiento se habría interrumpido «unos días antes de su cumplimiento»¹⁸.

¹⁷ ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sez. I). **Sentencia n. 693, recurso n. 452**. j. 24 sept. 2025. Punto 12.1.

¹⁸ ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sez. I). **Sentencia n. 693, recurso n. 452**. j. 24 sept. 2025. Punto 17.3.



Entonces, en sus conclusiones de 2025, el juez administrativo acepta «la solicitud de restitución del bien, previa restauración de los lugares al estado anterior a la intervención constructiva». Sin embargo, como alternativa, prevé la posibilidad de que la administración pública «opte, en el marco de su facultad discrecional, por la regularización póstuma del asunto de expropiación mediante el recurso al instituto previsto en el artículo 42 *bis* del Decreto Presidencial n.º 327 de 2001, aplicable, en virtud del apartado 8 del mismo artículo, a toda ocupación ilícita, incluso si es anterior a la entrada en vigor de las disposiciones mencionadas».¹⁹

Por último, «se desestima la solicitud de indemnización por daños y perjuicios derivados de la ocupación temporal sin título, ya que la Administración aún no se ha pronunciado sobre la restitución del bien o su adquisición, de conformidad con el mencionado artículo 42 *bis*».²⁰ Esto se debe a que la jurisprudencia considera que la indemnización «por la ocupación ilegítima del bien es, de hecho, un aspecto estrechamente relacionado con el ejercicio del poder de adquisición previsto en el artículo 42 *bis* del T.U., de modo que, hasta que la administración no decida si ejercer o no este poder, liquidando, en el primer caso, la indemnización por la ocupación ilegítima del fondo, el particular no podrá presentar ninguna demanda en este sentido y, en consecuencia, al considerarse también esta última como relativa a un poder administrativo aún no ejercido, la demanda no podrá sino ser rechazada». De hecho, «si el propietario del suelo ha denunciado la existencia de una ocupación sine titulo y ha solicitado al juez administrativo que dicte las medidas de protección previstas por la ley (y, por lo tanto, por el artículo 42 *bis* del texto único sobre expropiaciones), la sentencia que estime el recurso de cognición debe limitarse a disponer que Administración dicte la medida de adquisición o restitución del terreno, mientras que las pretensiones de carácter patrimonial (relativas al derecho a una indemnización o compensación) solo podrán ser examinadas (por el juez competente, según el caso) una vez que se haya aclarado cuál es el régimen de propiedad del terreno y, en consecuencia, cuál es el título en virtud del cual se formulan dichas pretensiones»²¹.

Por lo tanto, ante la denuncia de ilícito permanente por parte de la Administración, que ni siquiera ha procedido a la restitución del terreno, según la jurisprudencia administrativa vigente, habrá que esperar a que se ejerza el poder de la Administración y, en

¹⁹ ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sez. I). **Sentencia n. 693, recurso n. 452**. j. 24 sept. 2025. Punto 17.3.

²⁰ La jurisprudencia citada en la sentencia es: ITALIA. Consiglio di Stato (Sez. IV). **Sentencia n. 3789**. j. 5 may. 2025; ITALIA. Consiglio di Stato (Sez. IV). **Sentencia n. 1181**. j. 17 feb. 2022; ITALIA. Consiglio di Stato (Sez. IV). **Sentencia n. 8559**. j. 23 dic. 2021; ITALIA. Consiglio di Stato (Sez. IV). **Sentencia n. 4025**. j. 24 jun. 2020; ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Napoli (Sez. VII). **Sentencia n. 1993**. j. 10 mar. 2025; ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Catanzaro (Sez. II). **Sentencia n. 588**. j. 25 mar. 2025.

²¹ ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sez. I). **Sentencia n. 693, recurso n. 452**. j. 24 sept. 2025.



cuanto a las reclamaciones patrimoniales, solo se procederá cuando se haya determinado «el régimen de propiedad» del bien.

La decisión brevemente examinada ofrece valiosas pistas para reflexionar sobre la protección efectiva del derecho de propiedad en la relación entre el poder público y el poder privado. Sin duda, desde el punto de vista del derecho administrativo, llama la atención la participación de varios jueces internos en el mismo asunto. En el plano de la protección jurisdiccional, da que pensar el tiempo (50 años) transcurrido entre la primera medida o el comportamiento administrativo y la decisión del juez. Del mismo modo, ofrece un mayor margen de análisis la perspectiva de la jurisprudencia según la cual, en ausencia de una determinación administrativa sobre el régimen administrativo del bien, no será posible proceder al reconocimiento de la indemnización por la expropiación del fondo.

Sobre la base de estas premisas, pretendemos llevar a cabo nuestra investigación con el fin de responder al menos a tres preguntas: (1) la configuración del derecho de propiedad ante la administración pública en lo que se deriva directamente de las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; (2) el sistema de garantías previstas en el plano sustantivo dentro del ordenamiento jurídico italiano según la perspectiva propia del juez internacional; (3) los efectos sobre los instrumentos del derecho procesal interno que se derivan de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Sin duda, podemos anticipar una consideración que retomaremos en las conclusiones finales, a saber, que en lo que respecta a la eficacia de la protección, existen serias dudas sobre la capacidad del ordenamiento jurídico interno para dar respuestas plenamente satisfactorias. Hay otro aspecto de gran interés que queremos destacar, a saber, que la solicitud de protección del derecho fundamental a la propiedad presentada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha permitido intervenir en la legislación interna, en un intento de establecer algunos límites dentro de los cuales la administración pública puede ocupar un bien de propiedad privada. Esto ha tenido lugar a lo largo de todo un proceso normativo y jurisprudencial que lleva tiempo abordando el tema de la ocupación ilegítima.

Por último, hablaremos de la justicia interna y del derecho de acceso a los tribunales en un sistema de doble jurisdicción a través de las sentencias del Tribunal Constitucional que han investigado los elementos de mantenimiento dentro de la jurisdicción exclusiva.



2. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA OCUPACIÓN ILEGÍTIMA DEL BIEN POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ASPECTOS DE DERECHO SUSTANTIVO Y PROCESAL

La Constitución italiana recoge el estatuto de la propiedad privada. El artículo 42 distingue entre propiedad pública y propiedad privada. Establece que los bienes públicos pertenecen al Estado, a entidades y a particulares. Afirma expresamente que la propiedad privada está reconocida y garantizada por la ley. De hecho, esta determina las formas de adquisición, disfrute y límites con el fin de garantizar su función social y hacerla accesible a todos. Prevé que, en los casos establecidos por la ley, y salvo indemnización, la propiedad privada puede ser expropiada por motivos de interés general. La ley regula la sucesión legítima y testamentaria, así como el derecho del Estado sobre las herencias²².

De la lectura de la norma se desprenden dos aspectos característicos que llaman la atención del estudioso del derecho administrativo. Por un lado, la presencia de una ley de atribución de poderes a la administración²³, por otro lado, la necesidad de un equilibrio justo entre el poder (expropiatorio) y el derecho (expropiado), que se expresa en la previsión de una indemnización adecuada²⁴. Aquí trataremos el primer aspecto y a continuación el segundo.

En la introducción se pone de manifiesto la dialéctica entre poder y derecho, es decir, la clara oposición entre autoridad y libertad, que siempre ha caracterizado al derecho administrativo²⁵.

El procedimiento de expropiación nos permite, entre otras cosas, profundizar más en el diálogo entre los tribunales nacionales y supranacionales y, al mismo tiempo, describir ese cambio continuo que afecta a la relación entre la administración pública y el ciudadano particular²⁶. Todo ello en función de la satisfacción del interés general que pertenece a la colectividad y de las garantías concedidas al particular en el ejercicio del poder autoritario.²⁷

A este respecto, se afirma que en el procedimiento de expropiación se manifiesta la soberanía del Estado²⁸, cuya moderación se produce precisamente a través de aquellas

²² RESCIGNO, Pietro. Proprietà (diritto privato). **Enciclopedia del diritto**. Milano: Giuffrè, v. XXXVII, p. 254-297, 1988.

²³ SATTA, Filippo. **Principio di legalità e pubblica amministrazione nello stato democratico**. Padova: Cedam, 1969.

²⁴ STELLA RICHTER, Paolo. L'indennità di esproprio. **Rivista di diritto privato**, 4, p. 505-510, 2021.

²⁵ GIANNINI, Massimo Severo. **Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi**. Milano: Giuffrè, 1939.

²⁶ NAPOLITANO, Giulio. **Pubblico e privato nel diritto amministrativo**. Milano: Giuffrè, 2003.

²⁷ LEDDA, Franco. Principi costituzionali di giustizia amministrativa. **Jus**, p. 177-186, 1997.

²⁸ BOCCHINI, Fernando. Azione amministrativa affittiva e azione amministrativa cooperativa (il caso della c.d. occupazione acquisitiva), in **Foro Amministrativo TAR**, n. 1, p. 287-306, 2009.



medidas y previsiones destinadas a reforzar las garantías constitucionales que son la legalidad de la acción administrativa, la imparcialidad y el buen funcionamiento²⁹. Veremos además que las cuestiones que se plantean en torno al reconocimiento de la indemnización y la compensación son igualmente significativas.

En lo que respecta al refuerzo de las garantías por parte del sector privado, existe un punto de inflexión entre el pasado y el presente. De hecho, podemos atribuir al texto único sobre expropiaciones, contenido en el Decreto Presidencial n.º 327, de 8 de junio de 2001, un papel de primer orden en la regulación del poder de expropiación. A partir del decreto de 2001, queda clara, en primer lugar, la voluntad del legislador de poner fin a la fragmentación del tejido normativo existente y, al mismo tiempo, llevar a cabo una labor de simplificación de los instrumentos que se han ido acumulando desde 1865.

Hasta entonces, la ley general sobre la «disciplina de las expropiaciones forzadas por causa de utilidad pública» estaba contenida en el Real Decreto n.º 2359, de 25 de junio de 1865.

Su primer artículo establecía que «la expropiación de bienes inmuebles o de derechos relacionados con inmuebles para la ejecución de obras de utilidad pública solo podrá tener lugar respetando las formas establecidas en la presente ley». A continuación, precisaba que «a efectos de la presente ley, se consideran obras de utilidad pública aquellas que sean declaradas expresamente como tales por la autoridad competente». Por último, establecía que «pueden declararse de utilidad pública no solo las obras que deben ejecutarse por cuenta del Estado, las provincias o los municipios, en interés público, sino también aquellas que, con el mismo fin, emprendan personas jurídicas, sociedades privadas o particulares».

Leyes especiales posteriores, como las de 1971 n.º 864 y 1974 n.º 247, intervinieron en un intento por contener los problemas contingentes, sin centrar la atención, sin embargo, en las garantías necesarias para que los particulares obtuvieran una protección efectiva.

Una necesidad a la que la jurisprudencia ordinaria ha intentado dar respuesta. A ella se debe la importante distinción entre ocupación adquisitiva³⁰ y ocupación usurpativa³¹, que describe los comportamientos de la administración ante diferentes fenómenos jurídicos.

La primera indica un procedimiento en el que la ocupación por parte de la administración se produce a pesar de haberse superado los límites temporales en los que se basa la urgencia, pero con una declaración válida de utilidad pública que conduce

²⁹ ANDREANI, Antonio. **Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione**. Padova: Cedam, 1979.

³⁰ ITALIA. Corte di Cassazione (SS.UU.). **Sentencia n. 1464**. j. 26 feb. 1983.1983

³¹ ITALIA. Corte di Cassazione (SS.UU.). **Sentencia n. 13358**. j. 23 may. 2008.



a la adquisición del bien. La propiedad del terreno sería adquirida por la administración como consecuencia de la transformación irreversible del bien, según la regla de la accesión invertida, según la cual el suelo pertenece al propietario de la obra realizada (una regla que se utiliza en sentido inverso al contenido en el Código Civil de 1942, según el cual, en virtud del artículo 934 del Código Civil «cualquier obra construida sobre el suelo [...] pertenece al propietario de este»). En la ocupación adquisitiva, será la administración la que regularice a posteriori la zona ocupada y expropiada, mediante la promulgación de un decreto de expropiación posterior. A pesar de la ocupación sine titulo, el particular está destinado a perder definitivamente el bien (en virtud de la transformación irreversible), pero puede obtener una indemnización por el bien calculada sobre la base del valor del bien perdido y del lucro cesante por la sustracción de este.

En la ocupación denominada usurpativa, la administración procede a la ocupación, dada la ausencia de una declaración de prevalencia del interés público (desde el principio o porque ha sido anulada). Una situación de hecho en la que el particular queda sin duda privado del bien y, previa denominada renuncia abdicativa³², se admitiría la indemnización por daños y perjuicios como único recurso considerado eficaz frente a los posibles costes insostenibles para la restauración del bien³³ o al perjuicio que supondría para la economía nacional la devolución del bien al particular³⁴.

En el caso de la ocupación adquisitiva y la ocupación usurpativa, la jurisprudencia califica las conductas de la administración como contrarias al principio de legalidad y considera que las consecuencias sufridas por el particular no son insignificantes, dada la imposibilidad de este de adquirir el fondo³⁵. Conclusiones que son coherentes con la abundante jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que se ha pronunciado al respecto en numerosas sentencias. En varias ocasiones ha condenado a Italia a poner fin a las continuas violaciones del derecho de toda persona a no ser privada de sus bienes, tal y como se establece en el artículo 1 del Protocolo I del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Esta jurisprudencia supranacional ha tenido un profundo impacto en el sistema interno de protección previsto para los particulares. De hecho, ha contribuido a determinar que la conducta de la administración destinada a ocupar el terreno, en presencia de un título que ya no es válido, genera procedimientos de expropiación indirectos que son inadmisibles porque violan el derecho internacional o contra legem.

³² ITALIA . Corte de Cassación (Sez. I). **Sentencia n. 1814**, j. 18 feb. 2000; ITALIA. Consejo di Stato, **Reunión Plenaria n. 4**, 20 enero 2020; ITALIA. Consejo de Estado, **Reunión Plenaria n. 2**, 20 ene. 2020.

³³ En aplicación del art. 2058 del CC, segundo apartado.

³⁴ ITALIA. Consejo de Estado. **Reunión Plenaria**, SS.UU., 4 marzo 1997, n. 1907.

³⁵ Recientemente: ITALIA. Tribunal Administrativo Regional Roma, sez. II, n. 20, j. 2 ene. 2025.



Las decisiones a las que nos referimos se consideran esenciales para la evolución, en un sentido más garantista, del derecho interno de los procedimientos de expropiación urgente.

Trataremos específicamente una primera decisión que proviene del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y una segunda que, en cambio, proviene del juez supremo del Tribunal Constitucional italiano; por último, haremos referencia a otras sentencias dictadas por el juez administrativo nacional en sesión plenaria y que están destinadas a resolver el conflicto entre las diferentes orientaciones de los propios jueces administrativos.

En el primer sentido, nos gustaría hacer referencia a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 30 de mayo de 2000, *Belvedere Alberghiera srl contra Italia*³⁶. Sería la primera de las sentencias que han condenado a Italia por violación del derecho de propiedad de los ciudadanos particulares como consecuencia de una actuación de la administración.

En el segundo caso, nos ocuparemos de la sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de julio de 2004, n.º 206, esencial para la calificación del comportamiento, denominado meramente administrativo, de la administración y para las consecuencias que de ello se derivan en materia jurisdiccional³⁷. Cuestión que plantea al particular la no siempre fácil identificación del juez, civil o administrativo, reconocido por el ordenamiento jurídico como juez natural para decidir sobre la controversia.

Por último, daremos cuenta de dos decisiones dictadas por la Asamblea Plenaria del Consejo de Estado tras la intervención del legislador italiano sobre el procedimiento de expropiación urgente.

En la primera de las sentencias indicadas, el caso sometido a la atención del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refería a la ocupación adquisitiva, es decir, la ocupación del bien por parte de la administración y la consiguiente imposibilidad para el propietario de obtener la restitución del bien como consecuencia de la transformación irreversible del mismo³⁸. Una vez constatada la violación del derecho de propiedad, el juez supranacional estableció que la cuantificación del daño debía basarse, por un lado, en el lucro cesante y, por otro, en la pérdida de ingresos también para el futuro. El daño debía incluir no solo los aspectos materiales, sino también los morales relacionados con el asunto. Entre los aspectos de interés de la decisión figura la obligación del Estado

³⁶ TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Belvedere Alberghiera SRL c. Italia**. j. 30 may. 2000. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65980>. Acceso en: 27 nov. 2025.

³⁷ CAVALLARO, Maria Cristina. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tra rapporti di diritto pubblico e rapporti di diritto privato: brevi riflessioni a margine dei recenti orientamenti della Corte costituzionale. **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 3, p. 934-969, 2010.

³⁸ TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Belvedere Alberghiera SRL c. Italia**. j. 30 may. 2000. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65980>. Acceso en: 27 nov. 2025.



italiano de poner fin a las violaciones, de acuerdo con la norma de restablecimiento de la situación anterior³⁹.

Una perspectiva que pone de relieve la lógica internacional de la protección de la propiedad como derecho fundamental del particular, lo que ha contribuido a desmantelar la intervención autoritaria sobre los particulares en los términos descritos hasta ahora y a activar, en cambio, ese proceso destinado a reforzar las garantías privadas y atenuar la intervención ilegítima de la administración.

En 2001, de hecho, como consecuencia de las múltiples condenas impuestas a Italia, el legislador italiano introdujo en el Decreto Presidencial el artículo 43 sobre la «utilización sin título de un bien para fines de interés público», en un intento, posteriormente fallido, de dar una base de legitimidad al fenómeno de las ocupaciones de emergencia. De hecho, la norma ha sido objeto de una declaración de inconstitucionalidad por exceso de delegación⁴⁰. Ocasión en la que el Tribunal Constitucional, aunque de forma incidental, aprovechó para afirmar el contraste entre las expropiaciones indirectas y el principio de legalidad de la acción administrativa. Añadió además que se permite a la administración lo que la Cassación excluye, es decir, la adopción de una medida con efecto sanador retroactivo «por parte de la misma administración que ha cometido la infracción, a pesar de una sentencia firme que dispone la reparación en forma específica del derecho de propiedad violado».

El vacío normativo se subsanará en 2011 con la introducción del nuevo artículo 42 bis mediante el decreto ley n.º 98, de 6 de julio de 2011, convertido en ley n.º 111, de 15 de julio de 2011. La norma propone una regulación similar a la adquisición sanatoria con algunas modificaciones: en primer lugar, el acto de adquisición sanatoria no tiene efecto retroactivo, sino ex nunc; se refuerza la obligación de motivación del acto de adquisición, que se define como medida administrativa; por último, se prevé una indemnización completa para el particular destinada a compensar la totalidad del perjuicio sufrido.

La revisión de la normativa ha superado el examen del Tribunal Constitucional⁴¹ y también el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴².

Sin embargo, no han faltado otras cuestiones de aplicación interna, que el Consejo de Estado ha intentado definir desde la perspectiva pública de la identificación del régimen del bien, ya que la identificación del régimen de propiedad del bien⁴³ corresponde

³⁹ TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Belvedere Alberghiera SRL c. Italia**. j. 30 may. 2000. Disponible en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65980>. Acceso en: 27 nov. 2025. Punto 28.

⁴⁰ ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 293**. j. 4 oct. 2010.

⁴¹ ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 71**. j. 30 abr. 2015.

⁴² TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. **Casos n. 56888/16, 57121/16 e 57679/16**. j. 5 dic. 2023.

⁴³ ITALIA. Consejo de Estado. **Reunión Plenaria n. 2**, 29 febrero 2016. El Consejo de Estado aclara que el legislador con el art. 42 bis introdujo una “regla de segunda mejor opción, por un lado, reduciendo al mínimo el ámbito de aplicación de la apropiación forzosa, por otro, evitando que esta herramienta se convierta en un uso



únicamente a la administración pública y no también al juez administrativo, que no puede sustituirla.

La definición del régimen de propiedad por parte de la administración constituye un requisito imprescindible para que el particular pueda tener derecho a una indemnización por daños y perjuicios⁴⁴.

Una perspectiva que remite a la lógica de la propiedad como derecho instrumental en las relaciones económicas y que difiere considerablemente de la perspectiva supranacional de la propiedad como derecho fundamental de la persona.

Por último, hacemos referencia a la decisión del Tribunal Constitucional de 2004 sobre la distinción entre comportamiento meramente administrativo y comportamiento denominado administrativo, aunque solo sea para mencionar la efectividad de la tutela jurisdiccional en la Constitución italiana, en su artículo 24.

Sobre el tema de los comportamientos y las consecuencias que se derivan de su asimilación al ejercicio del poder, el Tribunal Constitucional se pronunció en su sentencia n.º 191, de 11 de mayo de 2006. Definió la cuestión de la legitimidad constitucional del artículo 53, apartado 1, del Decreto Presidencial 327/2001, que en materia de expropiación por causa de utilidad pública atribuye «a la jurisdicción exclusiva del juez administrativo los litigios que tengan por objeto» no solo los actos, las medidas acuerdos, sino también «los comportamientos de las administraciones públicas y de los sujetos equiparados a ellas». Ha reconocido la contradicción con el artículo 103 de la Constitución italiana en relación con los «comportamientos» no acompañados de ningún tipo de calificación que pueda relacionarlos con el ejercicio del poder público⁴⁵.

Además de identificar y distinguir los comportamientos «administrativos» de los comportamientos «meros», la cuestión abordada por el Tribunal plantea una reflexión sobre la obsolescencia del sistema dual de jurisdicción en Italia y sobre la incidencia de ello en el derecho de acceso a la tutela jurisdiccional⁴⁶. Son numerosos los casos jurisprudenciales en los que, por un único asunto, el ciudadano perjudicado recurre al

rutinario [...] configurándose como una alternativa normal a la expropiación ordinaria”. Según esta perspectiva, el art. 42 bis ya no representa una “deficiencia estructural del ordenamiento italiano (en comparación con el europeo), sino que constituye en sí misma una expropiación adoptada según el canon de buena y debida forma predicado por el paradigma europeo”. Previamente, la Plenaria del 11 de mayo de 2005, n. 2, aclaró que el art. 43 “En primer lugar, es la autoridad la que “puede disponer” que el bien utilizado con fines de interés público “modificado” sin un acto válido y eficaz de expropiación o declarativo de la autoridad pública “sea adquirido como patrimonio indisponible y que al propietario se le indemnicen los daños”.

⁴⁴ ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per l’Umbria. Sez. I. **Sentencia n. 693, recurso n. 452**. j. 24 sept. 2025.

⁴⁵ La reflexión sobre la inoportunidad de un sistema doble de jurisdicción había sido iniciada por la sentencia anterior del Tribunal Constitucional n. 204 de 2004 sobre la inconstitucionalidad de algunas disposiciones relativas a la jurisdicción exclusiva que afectaban a los servicios públicos. Sobre el tema en relación con otra materia: TROPEA, Giuseppe. Riparto di giurisdizione e immigrazione: note critiche sul “nomadismo giurisdizionale”. **Diritto, immigrazione e cittadinanza**, n. 1, p. 141-170, 2022.

⁴⁶ ITALIA. Corte di Cassazione (SS.UU.). **Sentencia n. 34693**. j. 12 dic. 2023.



juez, que luego se considera que no tiene la jurisdicción necesaria para decidir sobre la controversia y, basándose en estos motivos, se declara la falta de jurisdicción⁴⁷. Aspecto prejudicial de mayor complejidad que incide en el controvertido fenómeno de las ocupaciones ilegales y, necesariamente, en la protección no concedida

3. EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNO: ENTRE LA INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN, LA COMPENSACIÓN POR USO ILEGÍTIMO Y LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS INJUSTOS

Desde el punto de vista jurisdiccional, es significativo que en 2014 el juez ordinario⁴⁸ y el juez administrativo⁴⁹ han recurrido al Tribunal Constitucional para que verifique la constitucionalidad del artículo 34 del Decreto Ley n.º 98, de 6 de junio de 2011, convertido con modificaciones por la Ley n.º 111, de 15 de julio de 2011, por el que se introdujo el artículo 42 bis. En el primer caso, el juez a quo señala que la «legalización de lo ilegal» mediante ley y posterior medida administrativa de adquisición no estaría permitida por las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que, en cambio, el legislador permite la adquisición de un bien privado sin título y, al mismo tiempo, impide su devolución al propietario y el restablecimiento de la situación anterior a su utilización. La ley regula un procedimiento de expropiación simplificado, en el que todas las decisiones se recogen en un único acto de adquisición, eludiendo al mismo tiempo las garantías establecidas en el artículo 42 de la Constitución para la protección de la propiedad privada. El juez administrativo, que también duda de la compatibilidad de la norma con el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el artículo 1 del Protocolo I del mismo Convenio, plantea la contradicción con el principio de igualdad y razonabilidad. El artículo 42 bis, además de realizar la adquisición del bien como consecuencia de una conducta contraria a la ley, beneficia a la administración también en la determinación de la indemnización o compensación debida al propietario con respecto a la compensación que le correspondería en caso de un procedimiento de expropiación legítimo.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia n.º 71 de 30 de abril de 2015, declaró infundadas las cuestiones de constitucionalidad.

Sobre la supuesta violación del principio de igualdad, el juez constitucional precisa que la diversidad normativa se corresponde con situaciones no asimilables. En concreto, remitiéndose a la jurisprudencia que se ha pronunciado de manera constante, ha

⁴⁷ ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sez. I). **Sentencia n. 693, recurso n. 452**. j. 24 sept. 2025. Punto 12.1.

⁴⁸ ITALIA. Corte di Cassazione (SS.UU.). **Sentencia n. 441**. j. 13 ene. 2014.

⁴⁹ ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma. **Ordenanza n. 5979**. j. 5 jun. 2014.



afirmado que «la adopción del acto adquisitivo, sin efectos retroactivos, es sin duda expresión de un poder atribuido específicamente por la norma impugnada a la propia administración pública». Con la adopción de dicho acto, esta última vuelve a actuar dentro del marco de la legalidad administrativa, ejerciendo una función administrativa que se considera merecedora de una protección privilegiada, en función de los fines de utilidad pública perseguidos, aunque hayan surgido tras la consumación de un ilícito en perjuicio del ciudadano particular». De hecho, «la administración pública tiene una posición de preeminencia en virtud de la Constitución, no como sujeto, sino porque ejerce una potestad que le ha sido atribuida específica y exclusivamente en las formas típicas propias de la misma. En otras palabras, no se protege al sujeto, sino a la función, y es a las manifestaciones individuales de la administración pública a las que se garantiza la eficacia para la consecución de los diversos fines públicos que se le han asignado».

El principio de igualdad no se vería vulnerado por la inacción de la administración pública, ya que existen instrumentos jurídicos que los particulares pueden utilizar para obligar a la administración a dictar la resolución prevista en el artículo 42 bis. Por ejemplo, el procedimiento de requerimiento y la impugnación del silencio-denegación de la administración. Además, sería posible, a través del juez, asignar a la administración pública un plazo para dictar la resolución o restituir el fondo, adaptando la situación jurídica a la situación de hecho⁵⁰.

En cuanto a la naturaleza de la indemnización económica, ambos jueces remitentes consideran que el artículo 42 bis ha reservado a la administración un trato privilegiado también desde el punto de vista de la obligación de «indemnización/restitución» a que se refieren los artículos 2043 y 2058 del Código Civil. De hecho, «la disposición censurada atribuiría a la administración pública la facultad de modificar —tras el daño causado en la esfera jurídica ajena y como efecto de una manifestación unilateral de voluntad propia— el título y el ámbito de responsabilidad, así como el tipo de sanción (de indemnización a compensación) establecidos de manera general por el precepto del *neminem laedere*, a pesar de haber actuado fuera de la función administrativa. Esto le permitiría beneficiarse de una situación de ilegalidad determinada por ella misma, privando, además, al particular perjudicado de la protección restitutiva a la que tenía derecho anteriormente»⁵¹.

Además, «desde otro punto de vista, la indemnización prevista por la norma impugnada sería injustificadamente inferior en comparación con la expropiación legítima del mismo inmueble».

«La norma, además, habría transformado el anterior régimen de indemnización en una indemnización derivada de un acto lícito, que, en consecuencia,

⁵⁰ SANDULLI, Aldo. Il silenzio della pubblica amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali. In: AA.VV. **Il silenzio della Pubblica Amministrazione**. Milano: Giuffrè, 1985. p. 715-737.

⁵¹ ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 71** .j. 30 abr. 2015. Punto 3.1.



adquiriría la naturaleza de deuda monetaria no sujeta automáticamente a la revalorización monetaria».

Por último, «incluso la indemnización que mantendría su carácter compensatorio, es decir, la contraprestación por el período de ocupación ilegítima anterior a la medida de adquisición, se determinaría sobre la base de un parámetro reductor con respecto a los que se aplican a la indemnización análoga por la ocupación temporal legítima del inmueble».

Toda la cuestión económica y su naturaleza llevan finalmente a la Fiscalía del Estado y a la administración a objetar el perfil de la jurisdicción, que estaría regulado por el artículo 133, apartado 1, letra f), del Código de Procedimiento Administrativo (Decreto Legislativo de 2 de julio de 2010, n.º 104), que atribuye a la jurisdicción exclusiva del juez administrativo «todas las controversias relativas a los actos y medidas de las administraciones públicas en materia urbanística y de construcción, salvo las relativas a la determinación y el pago de indemnizaciones como consecuencia de la adopción de actos de naturaleza expropiatoria o ablativa». Según la Abogacía del Estado, «la reconstrucción sistemática de la institución [más allá de su calificación formal en términos de indemnización] llevaría a concluir que se trata de una obligación de carácter indemnizatorio, con la consiguiente jurisdicción exclusiva del juez administrativo, independientemente de la fundamentación o no de la cuestión planteada sobre la constitucionalidad de la norma».

Al responder punto por punto a las cuestiones planteadas por los jueces y la administración, el Tribunal Constitucional se refiere en primer lugar a la reconstrucción histórica de los institutos de ocupación adquisitiva, esta última destinada a hacer adquirir la propiedad del bien a la administración pública, y de la ocupación usurpativa, caso en el que, por el contrario, no habría podido producirse la transmisión del derecho de propiedad.

Retoma su precedente de 2010, en el que se había «planteado en términos dudosos la compatibilidad del mecanismo de adquisición sanadora», ya que, tal y como expresó el Tribunal de Estrasburgo «la expropiación denominada indirecta viola el principio de legalidad, ya que no garantiza un grado suficiente de certeza y permite a la administración utilizar en su propio beneficio una situación de hecho derivada de «acciones ilegales»⁵².

El propio Tribunal Constitucional define el procedimiento de adquisición sanatoria «como una especie de procedimiento de expropiación simplificado» destinado a sustituir «el procedimiento de expropiación ordinario previsto en el Texto Único». El mismo procedimiento de adquisición sanatoria absorbe la declaración de utilidad pública y el decreto de expropiación. Se diferencia claramente del anterior artículo 43 del Texto

⁵² ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 71**. j. 30 abr. 2015. Punto 6.3.



Único de expropiaciones. Se trataría de una institución diferente que atribuye únicamente a la administración la adquisición del bien.

Desde el punto de vista de las garantías, puede decirse que la norma las ha «adaptado», «de manera que se garantice en cualquier caso una compensación económica significativa, previéndose la exclusión únicamente de las acciones de restitución; pero estas últimas no serían adecuadamente aplicables en relación con un comportamiento que ya no se califica como ilícito»⁵³.

Sobre la base de estas premisas, llega a realizar importantes precisiones en relación con la configuración de la indemnización debida.

En primer lugar, la norma prevé «el pago de una indemnización, pero determinada en función del valor venal del bien y con referencia al momento de la transferencia de la propiedad del mismo».

En esta perspectiva, no se tienen en cuenta las sumas que necesitan una revalorización.

Además, el aumento del 10 % previsto en la disposición diferente del artículo 37, apartado 2, del T.U. se refiere a aquellos procedimientos en los que ha habido un acuerdo de cesión, sin perjuicio de la consideración de que, en el caso de que nos ocupa, es decir, la adquisición sanadora, la suma adicional del 10 % corresponde en cualquier caso en concepto de «indemnización por daños no patrimoniales»⁵⁴.

Por último, dado que no se aplica el artículo 37 del Tu, se excluye la reducción del 25 % (prevista para las expropiaciones legítimas) que se refiere al caso de las «intervenciones de reforma económica y social».

En una «visión de sistema», la referencia al valor venal del bien debe entenderse como «valor de los cultivos efectivamente practicados en la finca» y «valor de las construcciones legítimamente realizadas, también en relación con el ejercicio de la explotación agrícola, previstas en el artículo 40 del T.U. sobre expropiaciones».

El mismo razonamiento debería aplicarse en relación con la hipótesis de expropiación parcial y la consideración de la disminución del valor del fondo residual, que recibe una indemnización «desde la ley n.º 2359, de 25 de junio de 1985».

Según la interpretación del Tribunal Constitucional, la adquisición sanatoria se convierte en extrema ratio «para satisfacer razones actuales y excepcionales de interés público».

⁵³ ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 71**. j. 30 abr. 2015. Punto 6.6.1.

⁵⁴ ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 71**. j. 30 abr. 2015. Punto 6.6.4.



4. LA CUANTIFICACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROPIEDAD PRIVADA ANTE EL JUEZ ORDINARIO

Las controversias relativas a la determinación y el pago de la indemnización debida como consecuencia de la adopción de actos de naturaleza expropiatoria o ablativa son competencia de los tribunales ordinarios.⁵⁵ Una eventual sentencia de oposición a la estimación prevista por la ley⁵⁶ se celebrará por competencia funcional ante el Tribunal de Apelación, en cuyo territorio se encuentra el bien expropiado. La oposición a la tasación también puede ser promovida por terceros interesados en el plazo de 30 días a partir de la publicación del decreto de expropiación publicado de conformidad con el artículo 23, apartado 5, del Decreto Presidencial 327/2001 en el Boletín Oficial o en el Boletín de la Región.

Del mismo modo, la sentencia autónoma de cuantificación de la indemnización debe presentarse mediante escrito de demanda en un plazo de 30 días, a partir de la notificación del decreto de expropiación o de la notificación de la valoración del perito. La sentencia determinará la indemnización justa sin limitación de la demanda de la parte⁵⁷.

La legitimación activa para presentar la demanda corresponde, según lo indicado por el legislador, al propietario expropiado, al promotor de la expropiación o al tercero interesado.

No serán parte en el proceso las autoridades administrativas que hayan adoptado la medida administrativa (es decir, el decreto de expropiación y el de ocupación de urgencia), es decir, el prefecto, el presidente de la Junta Regional y el alcalde.

La legitimación pasiva corresponderá a la autoridad expropiatoria, al promotor de la expropiación y al beneficiario, cuando sea el propietario del fondo quien recurra al juez. En cambio, corresponderá a la autoridad expropiatoria y al propietario del bien, cuando sea el promotor de la expropiación quien recurra al juez.

En todos los casos, la competencia del juez ordinario se refiere a la revalorización económica del fondo expropiado, ya que la solicitud de la parte tiene por objeto obtener una indemnización superior a la determinada por la autoridad expropiatoria.

En cuanto al importe de la indemnización, de conformidad con la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 71, de 30 de abril de 2015, el juez administrativo italiano consideró que la indemnización prevista en el artículo 42 bis, concedida tras la adquisición sanatoria, procedía de un acto lícito. El mismo juez ha sostenido la jurisdicción del juez ordinario en virtud del artículo 133, letra g), del Código de Procedimiento

⁵⁵ Art. 53 del d.P.R. n. 327, de 8 de junio de 2001.

⁵⁶ Art. 54 del d.P.R. n. 327, de 8 de junio de 2001.

⁵⁷ ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. VI). **Sentencia n. 11053**. j. 11 jul. 2012.



Administrativo. Por lo tanto, quedan excluidas las cuestiones de indemnización que puedan plantearse ante el juez administrativo en el marco de la jurisdicción exclusiva.

La jurisprudencia civil posterior a la decisión del Tribunal Constitucional de 2015 también ha reafirmado la naturaleza indemnizatoria y no compensatoria de la compensación, cuyas controversias siguen siendo competencia de los tribunales ordinarios. El uso ilícito o ilegítimo del bien constituiría un requisito necesario para la adopción de la medida de adquisición sanadora. La determinación y el pago de todas las indemnizaciones relacionadas con el fenómeno jurídico descrito son competencia de los tribunales ordinarios.

Por último, el Consejo de Estado, en sesión plenaria, precisó el carácter expropiatorio de la medida de adquisición prevista en el artículo 42 bis del Texto Único de Expropiaciones; que todas las partidas de daños descritas en la norma se incluyen en la única previsión, que es la de la indemnización debida también con referencia al período en el que el fondo se utilizó sin título; la referencia al «título indemnizatorio» contenida en la norma se debería a una imprecisión léxica. Una interpretación diferente vulneraría la efectividad de la protección del propietario por la fragmentación de los conceptos de daño en distintas sumas acordadas, entre otras cosas, ante diferentes jueces (el juez administrativo por el daño por ocupación sin título y el juez ordinario por los demás conceptos de daño previstos en el artículo 42 bis).

En consecuencia, la jurisdicción dentro del sistema denominado dual correspondería al juez administrativo para los litigios que tengan por objeto los actos, acuerdos y comportamientos denominados administrativos, así como las consecuencias indemnizatorias según las normas en materia de expropiación; por el contrario, corresponderían al juez ordinario los litigios relativos a la determinación y el pago de la indemnización.

Al analizar el litigio posterior, se observa que las cuestiones sometidas a la consideración de los jueces se refieren a: (1) la determinación del valor de mercado del bien en la fecha de emisión de la orden de adquisición⁵⁸; (2) la indemnización adicional por expropiación de superficie cultivada, que se parametrizará en función del valor de la superficie cultivada y de los frutos pendientes⁵⁹; (3) la valorización de los resultados de los instrumentos urbanísticos y de la presencia de posibilidades residuales de construcción en terrenos no clasificados como edificables por particulares y sujetos a un uso público (esto para la estimación efectiva del valor de mercado del bien); (4) la imposibilidad de tener en cuenta la cláusula convencional, cuando esta se base en parámetros legales declarados inconstitucionales o que ya no estén vigentes durante el procedimiento⁶⁰; (5) la necesidad de determinar los volúmenes realizables en la zona,

⁵⁸ ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 6622**. j. 12 mar. 2025.

⁵⁹ ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 4673**. j. 22 feb. 2025.

⁶⁰ ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 10448**. j. 20 abr. 2023. En el caso concreto, la S.C. anuló la sentencia de mérito, ya que había afirmado que, al momento de la declaración de inconstitucionalidad del



que no puede basarse en el índice de edificabilidad del terreno, sino, por el contrario, en el que determina la densidad territorial de la zona⁶¹.

Por último, conviene hacer referencia a la decisión del Tribunal Administrativo Regional de Catania, que se ha pronunciado al respecto ⁶² al valor de los resultados del catastro y de los registros inmobiliarios, que, aunque no constituyen una prueba privilegiada, no carecen por completo de relevancia, ya que constituyen elementos presuntivos a efectos de la determinación de la titularidad del derecho dominical.

5. NOTAS FINALES: LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LAS DECISIONES DEL JUEZ ADMINISTRATIVO

Del recorrido que hemos esbozado se desprende la tendencia del ordenamiento interno a construir el derecho de la administración de conformidad con la perspectiva esbozada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el tema de la ocupación ilegítima de un bien privado.

Los efectos derivados dentro del sistema son los destinados a reforzar las garantías concedidas al ciudadano particular frente a la administración y al ejercicio del poder de expropiación.

Esto desde múltiples perspectivas y puntos de vista: el del derecho sustantivo, que se refiere al procedimiento administrativo, y el del derecho procesal, que se refiere a la protección efectiva de la posición del particular.

Son numerosas las condenas dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos contra Italia por haber aplicado el procedimiento de expropiación urgente en violación del derecho, es decir, en violación del principio de legalidad de la acción pública.

El punto de inflexión lo representa, en primer lugar, el artículo 43 del Texto Único de Expropiaciones y, en segundo lugar, el artículo 42 bis de la misma fuente normativa.

A pesar del examen de constitucionalidad, tras el cual la primera norma fue eliminada del ordenamiento jurídico, la segunda superó el juicio del Tribunal Constitucional

art. 5-bis, párrafos 1 y 2, del d.l. n. 333 de 1992, que introducía criterios reductores de la indemnización por expropiación, el acuerdo de cesión del fondo, por tener naturaleza privada, ya se había agotado en virtud de la prestación del consentimiento según el art. 1376 C.C.

⁶¹ ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 3655**. j. 7 feb. 2023. Según la cual: "Solo mediante la aplicación de dicho principio se incluye en el cálculo también el porcentaje de los espacios reservados para infraestructuras y servicios de carácter general, así como los gastos de urbanización relacionados con las obras realizadas por la administración que aseguren la inmediata utilización edificatoria de la zona. En el caso en cuestión, el juez remitente adhirió a la tesis del perito del Ayuntamiento, que aplicó el índice de edificabilidad más bajo que el considerado por el perito de oficio, llegando a un valor del terreno inferior al estimado en sede administrativa" [nuestra traducción].

⁶² ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Catania (Sez. II). **Sentencia n. 2302**. j. 24 jun. 2024. **Rivista Giuridica dell'Edilizia**, n. 5, Parte I, p. 1010, 2024. Disponible en: <https://www.giustizia-amministrativa.it>. Acceso en: 12 nov. 2025.



italiano, que reiteró en varias ocasiones la afirmación del principio supranacional según el cual los procedimientos de expropiación indirecta no son admisibles por ser ilegítimos. El artículo 42 bis se describe como un procedimiento simplificado, en el que las decisiones administrativas se canalizan en un único acto emitido a posteriori por la administración y que conduce a la adquisición denominada «sanatoria» del bien por parte de la administración. Una decisión discrecional que corresponde únicamente a la administración y que, una vez adoptada, no tiene efectos retroactivos, pero permite iniciar la fase administrativa y, en su caso, judicial, para determinar la indemnización debida. Una indemnización que actualmente resultaría satisfactoria para el particular, ya que tiende a basarse en el valor de mercado del bien e incluye los posibles daños, incluso morales, causados al ciudadano particular, expropiado ilegalmente como consecuencia de una conducta denominada administrativa.

Quedan dos cuestiones bastante problemáticas: la de la jurisdicción y la del tiempo útil y necesario para obtener justicia.

De hecho, en el proceso que emprende el particular para defenderse frente a la administración, el sistema dual de la administración resulta complejo y fragmentado, ya que obliga a presentar varias demandas ante jueces que pertenecen a jurisdicciones diferentes. En el caso expuesto al principio, la situación se complica aún más por la remisión del juez a la administración, que, según la jurisprudencia conforme, debe establecer el régimen aplicable al bien y solo después de ello el particular podrá solicitar una indemnización seria.

Huelga decir que, tras la ocupación y la expropiación, el tiempo empleado en obtener lo que se debe de la administración y, en su caso, del juez, corre el riesgo de neutralizar el refuerzo de las garantías previstas por el legislador. El reconocimiento de una indemnización 30 o 50 años después de la primera determinación de la administración o de la ocupación del terreno no es coherente con la perspectiva de que el derecho de propiedad forma parte de los derechos fundamentales de la persona, que proviene del ordenamiento jurídico italiano a partir de las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Obtener (no la devolución del bien, sino) una indemnización tras un litigio que dura décadas podría no responder al derecho efectivo de acceso a la justicia contemplado en la propia Constitución italiana.

REFERENCIAS

ALPA, Guido. Danno in re ipsa e tutela dei diritti fondamentali (diritti della personalità e diritto di proprietà). **Responsabilità civile e previdenza**, n. 1, p. 6-17, 2023.

ANDREANI, Antonio. **Il principio di buon andamento della pubblica amministrazione**. Padova: Cedam, 1979.



AZZENA, Luisa. **L'espropriazione per pubblica utilità e i provvedimenti ablatori**. Torino: Utet, 2 v., 2021.

BOCCHINI, Fernando. Azione amministrativa affittiva e azione amministrativa cooperativa (il caso della c.d. occupazione acquisitiva). **Foro Amministrativo TAR**, n. 1, p. 287-306, 2009.

CAVALLARO, Maria Cristina. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tra rapporti di diritto pubblico e rapporti di diritto privato: brevi riflessioni a margine dei recenti orientamenti della Corte costituzionale. **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 3, p. 934-969, 2010.

CERULLI IRELLI, Vincenzo. Trasformazioni del sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie di diritto pubblico per effetto della giurisprudenza europea. **Rivista italiana diritto pubblico comunitario**, n. 2, p. 433-475, 2008.

DOMENICHELLI, Vincenzo. Occupazione espropriativa, comportamenti e giudice amministrativo (una storia italiana). **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 4, p. 849-880, 2005.

FRACCHIA, Fabrizio. Questioni (ancora) controverse in tema di espropriazione. Il danno da occupazione senza titolo: profili di giurisdizione e determinazione del quantum, considerando categorie, paradigmi e fisionomia della proprietà. **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 3, p. 565-594, 2022.

FRANZONI, Massimo. Occupazione senza titolo nella decisione delle SS.UU. **Responsabilità civile e previdenza**, n. 1, p. 27-36, 2023.

GASPARRI, Walter. **"Il punto logico di partenza". Modelli contrattuali, modelli autoritativi e identità disciplinare nella dogmatica dell'espropriazione per pubblica utilità**. Milano: Giuffrè, 2004.

GIANNINI, Massimo Severo. Attività amministrativa. **Enciclopedia del diritto**. Milano: Giuffrè, v. III, p. 988-996, 1958.

GIANNINI, Massimo Severo. **Il potere discrezionale della pubblica amministrazione: concetto e problemi**. Milano: Giuffrè, 1939.

GIUSTI, Alberto. Spigolature su riparto di giurisdizione e diritti fondamentali. **Questione giustizia**, 2021. Disponibile en: <https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/spigolature-su-riparto-di-giurisdizione-e-diritti-fondamentali>. Accesso en: 12 nov. 2025.

ITALIA. Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria). **Sentencia n. 2**. j. 11 may. 2005.

ITALIA. Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria). **Sentencia n. 2**. j. 29 feb. 2016.

ITALIA. Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria). **Sentencia n. 2**. j. 20 ene. 2020.

ITALIA. Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria). **Sentencia n. 4**. j. 20 ene. 2020.

ITALIA. Consiglio di Stato (Sez. IV). **Sentencia n. 1181**. j. 17 feb. 2022.

ITALIA. Consiglio di Stato (Sez. IV). **Sentencia n. 3789**. j. 5 may. 2025.



- ITALIA. Consiglio di Stato (Sez. IV). **Sentencia n. 4025**. j. 24 jun. 2020.
- ITALIA. Consiglio di Stato (Sez. IV). **Sentencia n. 8559**. j. 23 dic. 2021.
- ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 204**. j. 6 jul. 2004.
- ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 293**. j. 4 oct. 2010.
- ITALIA. Corte Costituzionale. **Sentencia n. 71**. j. 30 abr. 2015.
- ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 10448**. j. 20 abr. 2023.
- ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 1464**. j. 26 feb. 1983.
- ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 1814**. j. 18 feb. 2000.
- ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 3655**. j. 7 feb. 2023.
- ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 4673**. j. 22 feb. 2025.
- ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. I). **Sentencia n. 6622**. j. 12 mar. 2025.
- ITALIA. Corte di Cassazione (Sez. VI). **Sentencia n. 11053**. j. 11 jul. 2012.
- ITALIA. Corte di Cassazione (SS.UU.). **Sentencia n. 13358**. j. 23 may. 2008.
- ITALIA. Corte di Cassazione (SS.UU.). **Sentencia n. 1907**. j. 4 mar. 1997.
- ITALIA. Corte di Cassazione (SS.UU.). **Sentencia n. 34693**. j. 12 dic. 2023.
- ITALIA. Corte di Cassazione (SS.UU.). **Sentencia n. 441**. j. 13 ene. 2014.
- ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma (Sez. II). **Sentencia n. 20**. j. 2 ene. 2025.
- ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma. **Ordenanza n. 5979**. j. 5 jun. 2014.
- ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sez. I). **Sentencia n. 693**. j. 24 sept. 2025.
- ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Catanzaro (Sez. II). **Sentencia n. 588**. j. 25 mar. 2025.
- ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, Napoli (Sez. VII). **Sentencia n. 1993**. j. 10 mar. 2025.
- ITALIA. Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Catania (Sez. II). **Sentencia n. 2302**. j. 24 jun. 2024.
- LEDDA, Franco. Principi costituzionali di giustizia amministrativa. **Jus**, p. 177-186, 1997.
- MANGANARO, Francesco. La Convezione europea dei diritti dell'uomo e il diritto di proprietà. **Diritto Amministrativo**, n. 2, p. 379-435, 2008.



MARTINES, Francesco. **Genesi e prospettive dell'acquisizione sanante**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2023.

MERUSI, Fabio. Il contraddittorio nel processo amministrativo. **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 1, p. 5-19, 1985.

MORBIDELLI, Giuseppe. L'acquisizione sanante tra consulta, Strasburgo, Palazzo Spada, Palazzaccio: fine (o quasi) degli incidenti di percorso? **Giurisprudenza costituzionale**, n. 6, p. 2319-2342, 2015.

NAPOLITANO, Giulio. **Pubblico e privato nel diritto amministrativo**. Milano: Giuffrè, 2003.

PICOZZA, Eugenio. Ai confini dell'espropriazione indiretta: problematiche sostanziali e processuali. **Il Processo**, n. 2, p. 261-293, 2022.

RESCIGNO, Pietro. Proprietà (diritto privato). **Enciclopedia del diritto**. Milano: Giuffrè, v. XXXVII, p. 254-297, 1988.

SAITTA, Fabio. Verso un "giusto" procedimento espropriativo. **Diritto Amministrativo**, n. 4, p. 627-669, 2013.

SANDULLI, Aldo. Il silenzio della pubblica amministrazione oggi: aspetti sostanziali e processuali. In: AA.VV. **Il silenzio della Pubblica Amministrazione**. Milano: Giuffrè, 1985. p. 715-737.

SATTA, Filippo. Principio di legalità e pubblica amministrazione nello stato democratico. **Diritto e società**, p. 53, 1988.

SCOCA, Franco Gaetano. Attività amministrativa. **Enciclopedia del diritto**. Milano: Giuffrè, v. Agg. 6, p. 75-112, 2002.

SCOGNAMIGLIO, Claudio. Danno e risarcimento nel problema dell'occupazione abusiva di un immobile. **Responsabilità civile e previdenza**, n. 1, p. 54-67, 2023.

STELLA RICHTER, Paolo. L'indennità di esproprio. **Rivista di diritto privato**, n. 4, p. 505-510, 2021.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Belvedere Alberghiera SRL c. Italia**. j. 30 may. 2000.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. **Casos n. 56888/16, 57121/16 e 57679/16**. j. 5 dic. 2023.

TRIMARCHI, Michele. Il riparto della giurisdizione nelle controversie per risarcimento dei danni arrecati nell'esercizio della funzione amministrativa. **Diritto Processuale Amministrativo**, n. 4, p. 821-878, 2024.

TROPEA, Giuseppe. Riparto di giurisdizione e immigrazione: note critiche sul "nomadismo giurisdizionale". **Diritto, immigrazione e cittadinanza**, n. 1, p. 141-170, 2022.

ZAGREBELSKY, Vladimiro; CHENAL, Roberto; TOMASI, Laura. **Manuale dei diritti fondamentali in Europa**. Nuova ed. Bologna: Il Mulino, 2025.



INFORMACIONES ADICIONALES

ADDITIONAL INFORMATION

Editores Responsables <i>Handling Editors</i>	
Editor en Jefe	Daniel Wunder Hachem
Editor Asistente	Henrique Max Wagner

Declaración de disponibilidad de datos <i>Data Availability Statement</i>
Este estudio no generó ni utilizó conjuntos de datos, basándose exclusivamente en investigación bibliográfica y documental.