

N. 00134/2013 REG.PROV.COLL.
N. 00390/2008 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 390 del 2008, proposto dalla sig.ra Rachele Martini, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Masi e Gabriele Pica Alfieri, con domicilio eletto presso il primo in Firenze, lungarno degli Acciaiuoli 10;

contro

il Comune di Carmignano in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Vittorio Chierroni, con domicilio eletto presso il suo studio (Studio legale Lessona) in Firenze, via dei Rondinelli 2;

nei confronti di

Abitcoop soc. coop. a r.l. già Cooperativa Cooperprato e Cooperativa Coopercarmignanese soc. coop. a r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, entrambe rappresentate e difese dagli avvocati Pietro Vatrano e Natale Giallongo, con domicilio eletto

presso quest'ultimo in Firenze, via Vittorio Alfieri 19; Carep soc. coop. a r.l. e Cooperativa Edificatrice Vincenzo Gioberti s.r.l. in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, non costituite;

per la condanna

a) in tesi: 1) alla restituzione dei terreni, illegittimamente occupati ma mai espropriati, inseriti nel P.E.E.P. di Seano ed identificati al n.c.t. comunale al foglio di mappa 3, p.lle 726 (ex 101/d), 55 (ex 55/a), 101 (ex 101/a), 713 (ex 713/a), 74 (ex 74/a), 721 (ex 55/b), 725 (ex 101/c), 724 (ex 101/b), 727 (ex 713/b), 650 (ex 101/b), 651 (ex 101/c), 652 (ex 101/d), 659 (ex 55/b) e 660 (ex 74/b), per complessivi mq. 11.469 circa; 2) al risarcimento del danno per il periodo in cui la ricorrente è stata privata della disponibilità dei suddetti beni, oltre interessi e rivalutazione monetaria; 3) al pagamento dell'indennità per l'eventuale periodo di occupazione legittima, oltre interessi e rivalutazione monetaria, detratto quanto già depositato presso la Cassa Depositi e Prestiti;

b) in ipotesi, qualora la *restitutio in integrum* non fosse ritenuta applicabile: 1) al risarcimento del danno, morale e patrimoniale, per la privazione della proprietà dei suddetti beni, da determinarsi sulla base del loro valore di mercato ovvero nella diversa somma risultante di giustizia, oltre interessi e rivalutazione monetaria; 2) al risarcimento del danno, morale e patrimoniale, per il periodo in cui la ricorrente è stata privata della disponibilità dei suddetti beni, oltre interessi e rivalutazione monetaria; 3) al pagamento dell'indennità per l'eventuale periodo di occupazione legittima, oltre interessi e rivalutazione

monetaria, detratto quanto già depositato presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Carmignano, Abitcoop soc. coop. a r.l. già Cooperativa Cooperprato e Cooperativa Coopercarmignanese soc. coop. a r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti i ricorsi incidentali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2012 il dott. Alessandro Cacciari e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il 19 dicembre 1973, con deliberazione della Giunta Regionale toscana n. 7946, è stato approvato il piano di edilizia economica e popolare adottato dal Comune di Carmignano dichiarando in via implicita la pubblica utilità delle opere ivi previste. La dichiarazione è scaduta il 18 dicembre 1991; nel frattempo l'Amministrazione comunale aveva occupato in via d'urgenza i terreni dell'attuale ricorrente, alcuni l'11 settembre 1979, per i quali il periodo legittimo di occupazione è scaduto in data 11 settembre 1986, e gli altri il 18 novembre 1987, con scadenza 18 novembre 1992, ma per questi ultimi l'occupazione legittima deve ritenersi comunque cessata il 18

dicembre 1991, poiché il Piano è scaduto in tale data.

Il decreto di espropriazione non è stato emanato e nel frattempo i fondi sono stati assegnati alle cooperative con atti stipulati, rispettivamente, il 25 febbraio 1988 (Carep); il 22 marzo 1988 (Cooperprato); 8 luglio 1981 (coop. V. Gioberti) 17 marzo 1982 (Coopercamignanese). Queste ultime hanno realizzato gli alloggi e li hanno assegnati ai propri soci.

La ricorrente, con note in data 31 luglio 1997 e 11 dicembre 2000, ha chiesto la corresponsione delle somme dovute a titolo di indennità di esproprio e di occupazione; non avendole accettate nella misura depositata dall'Amministrazione Comunale, l'ha citata innanzi al Tribunale di Prato, con atto notificato il 20 giugno 2006, per sentirla condannare alla restituzione dei terreni occupati e mai espropriati, o in via subordinata al risarcimento dei danni morali e patrimoniali conseguenti alla privazione della loro proprietà da determinarsi in base al valore di mercato dei fondi.

In accoglimento dell'eccezione formulata dall'Amministrazione il Tribunale di Prato, con sentenza 25 giugno 2007, n. 627, ha ritenuto che la giurisdizione spettasse al Tribunale Amministrativo e pertanto l'attuale ricorrente ha riassunto il giudizio con il presente gravame, notificato il 6 febbraio 2008 e depositato il 4 marzo 2008.

Si è costituito il Comune di Carmignano chiedendo l'inammissibilità e comunque il rigetto del ricorso nel merito.

2. Con ordinanza 4 maggio 2012, n. 872, è stata disposta l'integrazione del contraddittorio mediante notifica del ricorso alle

imprese assegnatarie dei fondi oggetto di rivendica. L'ordinanza è stata eseguita e si sono quindi costituite coop. Coopercarmignanese e Abitcoop (già Cooperpato), chiedendo il rigetto del ricorso e proponendo entrambe ricorso incidentale, notificati il 31 luglio 2012 e depositati il 22 agosto 2012.

All'udienza del 19 dicembre 2012 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio è l'espropriazione di alcuni terreni avvenuta per finalità di edilizia economica e popolare. La procedura non si è conclusa con l'emanazione del decreto di esproprio ed egualmente essi sono stati assegnati a cooperative edilizie, edificati e le abitazioni costruite sono poi state assegnate dalle stesse ai propri soci.

1.1 La ricorrente, in via principale, chiede la restituzione dei terreni con il risarcimento per il periodo in cui non ne ha avuto la disponibilità; in via subordinata chiede il risarcimento conseguente alla privazione della proprietà dei medesimi e per il periodo della loro occupazione illecita; domanda inoltre in ogni caso la corresponsione dell'indennità per il periodo di occupazione legittima con richiesta anche di interessi e rivalutazione monetaria.

1.2 Il Comune di Carmignano eccepisce il difetto di giurisdizione in ordine alla richiesta di indennità per il periodo di legittima occupazione e inammissibilità del ricorso per la mancata notifica agli assegnatari delle aree.

Nel merito replica che nel caso in esame sarebbe intervenuta

L'accessione invertita dei terreni in base all'art. 3, comma primo, l. 27 ottobre 1988, n. 458, il quale, seppur abrogato con decorrenza 30 giugno 2003, sarebbe applicabile al caso di specie perché la dichiarazione di pubblica utilità è scaduta il 18 dicembre 1991. Chiede pertanto a questo Tribunale di dichiarare l'avvenuta acquisizione in proprietà da parte sua dei terreni in discussione. Replica ancora che dalla predetta data avrebbe iniziato a decorrere il termine di prescrizione della pretesa risarcitoria fatta valere dalla ricorrente, le cui richieste risalgono ad un periodo non antecedente il mese di luglio 1997 e pertanto sarebbe prescritta. Contesta inoltre che la richiesta restitutoria sarebbe eccessivamente onerosa sia per l'Amministrazione che per gli assegnatari (che non sono stati evocati in giudizio). Inoltre l'ablazione avrebbe ad oggetto una superficie minore di quella indicata nel ricorso. Contesta infine che la ricorrente non avrebbe fornito alcuna prova circa l'importo del proprio asserito credito risarcitorio, pur quantificato dalla stessa in € 2.200.000,00.

L'Amministrazione intimata formula inoltre riserva di appello per l'ipotesi in cui, con l'ordinanza di questo Tribunale n. 827/2012, si sia voluto implicitamente rigettare l'eccezione di inammissibilità del ricorso.

1.3 Le cooperative Coopercarmignanese e Abitcoop eccepiscono difetto di giurisdizione quanto alla richiesta di pagamento dell'indennità di occupazione; inammissibilità del ricorso perché è stato originariamente proposto avverso il solo Comune di Carmignano senza coinvolgimento di almeno un controinteressato, ed

improcedibilità del medesimo poiché dall'atto di integrazione del contraddittorio notificato dalla ricorrente in adempimento all'ordine giudiziale non sarebbe desumibile la domanda attivata nei loro confronti. A tale proposito deducono nullità dell'atto di integrazione del contraddittorio

Nel merito replicano che sarebbe intervenuta l'occupazione appropriativa dei terreni o comunque, in via subordinata, l'usucapione a proprio favore; un'eventuale responsabilità risarcitoria degli asseriti danni subiti dalla ricorrente, a loro dire, sarebbe comunque ascrivibile solo all'Amministrazione comunale. La ricorrente peraltro non offrirebbe alcun criterio per quantificare il danno.

Con il ricorso incidentale viene domandato a questo Giudice di dichiarare l'intervenuta occupazione appropriativa dei terreni in discussione, secondo la normativa e la giurisprudenza applicabile all'epoca dei fatti, e l'intervenuta usucapione.

2. La trattazione deve logicamente prendere le mosse dalle questioni preliminari

2.1 In primo luogo deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione di questo Tribunale Amministrativo in ordine alla richiesta avanzata dalla ricorrente per il pagamento dell'indennità per il periodo di occupazione legittima.

In tema di riparto di giurisdizione vige il principio di cui all'art. 5 c.p.c., secondo il quale la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente al momento di proposizione della domanda che nella

fattispecie è identificabile con la notificazione dell'atto di citazione innanzi al Giudice civile, avvenuta il 20 giugno 2006. A norma dell'art. 53, comma 2, d.p.r. 8 giugno 2001 n. 327 e dell'art. 34, comma 3, lett. b) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, applicabili *ratione temporis*, è riservata alla giurisdizione del Giudice Ordinario la cognizione delle controversie in tema di determinazione e corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti non solo a carattere espropriativo, ma più in generale di natura ablativa. In tale ultima dizione è ricompresa anche l'occupazione disposta in via d'urgenza per realizzare le opere cui il procedimento espropriativo è preordinato, senza che l'eventuale connessione tra tale domanda e quella di risarcimento del danno possa giustificare l'attribuzione di entrambe le domande allo stesso giudice. Il Collegio è consapevole che in tal modo viene a crearsi un conflitto negativo di giurisdizione, ma ritiene che non vi siano alternative poiché è indiscusso in giurisprudenza il principio generale dell'inderogabilità della giurisdizione per motivi di connessione (Cass. SS.UU. 7 giugno 2012, n. 9185; C.d.S. IV, 4 febbraio 2011 n. 804, T.A.R. Toscana I, 1 marzo 2012 n. 407).

Su tale parte del ricorso in esame questo Giudice ritiene pertanto di dover declinare la propria giurisdizione.

2.2 Sempre in via preliminare deve essere respinta l'eccezione formulata dalla difesa comunale, tendente a far dichiarare il ricorso inammissibile per la sua mancata notifica agli assegnatari delle aree di cui la ricorrente chiede la restituzione. L'azione proposta con il

presente gravame é infatti volta non all'annullamento di un provvedimento, ma alla restituzione dei terreni che la ricorrente assume essere stati illecitamente ablati, o (in subordine) al risarcimento dei danni conseguenti. Con il ricorso non è quindi stata proposta un'azione a tutela di un interesse legittimo, perché la ricorrente tende ad ottenere una pronuncia di accertamento del proprio diritto alla restituzione dei fondi in questione o in subordine al risarcimento dei danni, con conseguente pronuncia di condanna nei confronti dell'Amministrazione intimata.

È principio consolidato in giurisprudenza che anche nell'ambito della giurisdizione esclusiva resti operante la suddivisione fra azione di accertamento ed azione di annullamento, le quali sono sottoposte alle rispettive regole processuali. Per quanto di interesse nella presente sede, l'azione di accertamento anche se proposta in materia riservata alla giurisdizione esclusiva amministrativa non è soggetta al principio in base al quale il ricorso, a pena di inammissibilità, deve essere notificato ad almeno un controinteressato (art. 41, comma 2, c.p.a.), bensì al principio processuale di integrazione del contraddittorio per cui, in base all'art. 102, comma secondo, c.p.c. se il giudizio è stato promosso contro una sola o alcune sole delle parti che devono essere ritenute litisconsorti necessari, il giudice deve ordinare l'integrazione del contraddittorio.

Nel caso di specie l'azione è diretta all'accertamento di un diritto e non all'annullamento di un provvedimento, sicché le posizioni giuridiche rilevanti assumono la consistenza del diritto soggettivo e

non dell'interesse legittimo ed essa risulta quindi sottoposta non al principio della notificazione del ricorso ad almeno un controinteressato a pena di decadenza, ma a quello dell'integrazione con i contraddittori necessari che eventualmente siano stati pretermessi. Il ricorso deve pertanto essere dichiarato ammissibile, con le precisazioni che seguono quanto alla integrazione del contraddittorio.

A tale proposito deve rilevarsi che l'azione della ricorrente tende, in via principale, a riottenere la disponibilità dei fondi in discussione, ed in via subordinata a conseguire il risarcimento dei danni dell'Amministrazione intimata. Il ricorso è stato notificato solamente quest'ultima, sebbene la disponibilità dei terreni sia ormai da tempo tralata alle imprese cooperative cessionarie di essi in base agli accordi convenzionali intervenuti con il Comune di Carmignano. Esse non possono quindi ritenersi estranee al processo in esame perché la loro posizione giuridica nella controversia non è meramente derivata da quella comunale, ma è scaturita internamente dall'operazione che l'Amministrazione ha posto in essere, e che è iniziata con l'apprensione dei fondi attualmente rivendicati dalla ricorrente.

L'operazione è stata diretta a realizzare fini di pubblico interesse per mezzo dei cessionari dei fondi i quali hanno provveduto alla loro edificazione secondo le prescrizioni comunali, le quali non si limitano a porre limiti esterni alla loro attività imprenditoriale, ma la condizionano direttamente dall'interno, colorandola con i caratteri della pubblicità e creando un unico rapporto giuridico tra esse, la

ricorrente e l'Amministrazione.

Il punto necessita approfondimento: si tratta infatti di verificare tra quali soggetti intercorra il rapporto giuridico controverso al fine di determinare il perimetro della giurisdizione amministrativa nella fattispecie e individuare quindi i soggetti che devono essere chiamati in causa.

L'operazione posta in essere dal Comune di Carmignano rientra nell'ambito di quella denominata "edilizia convenzionata", disciplinata all'epoca dei fatti dagli artt. 7 e 8 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e oggi dagli artt. 17 e 18 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380.

L'edilizia convenzionata è considerata da autorevole dottrina come una sorta di "terza via" tra edilizia pubblica e privata, e viene attuata al fine di garantire uno sviluppo ordinato dell'assetto del territorio e nello stesso tempo rispondere alle esigenze abitative popolari mediante il calmieramento del mercato, senza impegnare risorse pubbliche, ma coinvolgendo l'imprenditoria privata in un'operazione di pubblico interesse. Sembra appropriato qualificarla come un'operazione di "partenariato pubblico-privato", per usare un'attuale ed efficace espressione.

In base alle norme sopra richiamate la pubblica amministrazione non assume in proprio la costruzione di lotti edilizi, ma ne affida la realizzazione a imprese private sulle quali però esercita un notevole potere di condizionamento attraverso forme di controllo sulle localizzazioni e le tipologie degli edifici costruendi, sulla loro destinazione d'uso ed anche sui prezzi di vendita e locazione degli

alloggi realizzati. Il meccanismo comporta che il titolare del permesso di costruire si veda ridurre le quote degli oneri per il rilascio del permesso stesso fino alla somma corrispondente ai soli oneri di urbanizzazione e nel mentre si impegna, a mezzo di apposita convenzione stipulata con l'Amministrazione in base a uno schema tipo approvato dalla Regione, a costruire edifici secondo specifiche tipologie, assegnando loro determinate destinazioni d'uso e ad applicare un canone di locazione ed un prezzo per la vendita degli appartamenti calcolato sui parametri previsti dalla medesima convenzione.

Nel caso in esame il rapporto giuridico di diritto pubblico con la ricorrente non si è esaurito con l'espropriazione (*rectius* "apprensione") dei fondi da parte dell'Amministrazione perché essi in tanto sono stati acquisiti, in quanto destinati a soggetti terzi costruttori impegnati nel senso suddetto. Il rapporto pubblicistico non è perciò limitato alla ricorrente ed al Comune intimato, ma necessariamente chiama in causa anche le cooperative edilizie assegnatarie dei fondi rivendicati, poiché anche queste sono partecipi dell'operazione risultando destinatarie dei terreni e avendo provveduto alla loro edificazione in base alle convenzioni stipulate con l'Amministrazione. Queste ultime sono qualificabili come accordi di diritto pubblico, diretti a regolamentare l'incremento edilizio in una determinata zona e a realizzare un fine di interesse collettivo, consistente nel favorire l'accesso all'abitazione dei ceti popolari.

L'operazione inizia con l'espropriazione e termina con il rilascio dei

permessi di costruire alle cooperative assegnatarie, e deve ritenersi che tutto questo arco procedimentale dia luogo ad un unico rapporto di diritto pubblico che coinvolge anche queste ultime le quali, pertanto, non possono essere estranee alla domanda di restituzione azionata dalla ricorrente, poiché la rivendica in esame trova scaturigine da un unico rapporto che coinvolge anch'esse e che deve essere deciso nell'ambito di un unico processo.

La giurisdizione in proposito non può essere negata a causa della natura privata delle cooperative edificatrici, poiché queste hanno attuato un comportamento posto in essere al fine di realizzare finalità di pubblico interesse nell'ambito di una complessiva operazione che ha per centro l'Amministrazione intimata. Le cooperative edilizie assegnatarie dei terreni di edilizia convenzionata, relativamente alla procedura per la loro apprensione e trasformazione e per le controversie che ne conseguono, possono perciò essere ritenute "soggetti equiparati" ad amministrazioni pubbliche (art. 7, comma 2, c.p.a.) in quanto la loro azione non è rivolta a fini lucrativo-imprenditoriali bensì a scopi di carattere pubblicistico e correlativamente, in ragione della prevalenza di tali finalità, la loro libertà imprenditoriale (come visto sopra) è fortemente ridotta per consentirne il raggiungimento. Tutto questo induce a qualificarle come soggetti di diritto privato che, ai fini della procedura in discussione, sono equiparabili all'Amministrazione poiché con questa concorrono nel realizzare detti fini pubblicistici.

Il fenomeno della sottoposizione di soggetti privati a norme di diritto

pubblico e alla conseguente giurisdizione amministrativa non è sconosciuto all'ordinamento. Le più recenti normative infatti inquadrano, a determinati fini, anche soggetti privati tra quelli tenuti a rispettare norme pubblicistiche con conseguente devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione amministrativa.

Può ricordarsi, a questo proposito, il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 che all'art. 32 sottopone alle norme di evidenza pubblica per la scelta del proprio contraente non solo gli organismi di diritto pubblico o le società con capitale pubblico (che possono essere fatte rientrare in un concetto allargato di "amministrazione pubblica"), ma anche le società con capitale pubblico non maggioritario che non siano organismi di diritto pubblico, laddove la loro attività abbia ad oggetto la realizzazione di lavori o opere, ovvero la produzione di beni o servizi, non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza. Inoltre sono sottoposti al regime di evidenza pubblica anche soggetti indiscutibilmente privati qualora realizzino lavori per i quali è previsto, da parte di amministrazioni aggiudicatrici, un contributo diretto e specifico superiore alla metà dell'importo, ed anche i privati che hanno assunto in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scapito (totale o parziale) del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire.

Può ricordarsi ancora l'art. 22 della l. 7 agosto 1990, n. 241, che qualifica come "pubblica amministrazione" anche i soggetti di diritto privato se, e nei limiti in cui, esercitano attività di pubblico interesse disciplinate dal diritto nazionale o comunitario, e all'art. 23 sottopone

alla normativa sull'accesso alla documentazione amministrativa anche i gestori di pubblici servizi a prescindere dalla loro natura pubblica o civilistica.

L'ordinamento dunque, laddove chiama soggetti privati allo svolgimento (anche parziale) di attività aventi pubblico interesse, correlativamente li sottopone alle norme di diritto pubblico ed alle relative garanzie, affinché la scelta degli strumenti di diritto civile non sia una "via di fuga" dalle garanzie offerte dalle prime, con conseguente devoluzione delle controversie al giudice del pubblico potere, ossia quello amministrativo.

Sussiste pertanto la giurisdizione amministrativa esclusiva in relazione ai rapporti intercorrenti tra la ricorrente, il Comune intimato e le imprese cooperative assegnatarie dei fondi oggetto di rivendica. Diversamente opinando si finirebbe con lo spezzare l'unitarietà di una vicenda giuridica che è tutta riconducibile all'esercizio di un pubblico potere, in violazione del principio di concentrazione del giudizio e dei più generali principi di effettività e pienezza della tutela giudiziale di cui all'art. 1 c.p.a.

Diversamente si pone la posizione dei singoli assegnatari degli alloggi realizzati.

La giurisdizione amministrativa nella materia espropriativa è limitata ad atti, provvedimenti, accordi e comportamenti riconducibili all'esercizio di un pubblico potere (art. 133, comma 1, lett. g] c.p.a.). Nel caso di specie la ricorrente pone a base della propria domanda un comportamento che è stato primariamente tenuto dal Comune

notificatario del ricorso, consistente nell'apprensione dei fondi senza l'emanazione del provvedimento espropriativo; successivamente dalle cooperative edilizie che li hanno trasformati ed attualmente dai singoli assegnatari che hanno la detenzione degli alloggi realizzati. L'operato di questi ultimi non può, però, essere ricondotto, nemmeno in via mediata, all'esplicazione di un potere pubblico e pertanto non sussiste giurisdizione amministrativa sull'azione in esame, ove proposta nei loro confronti. Essa fuoriesce dalla giurisdizione di questo Tribunale poiché a norma dell'art. 133, comma 1, c.p.a. in materia di espropriazione per pubblica utilità la giurisdizione amministrativa è limitata ai comportamenti posti in essere da pubbliche amministrazioni, i quali siano riconducibili all'esercizio di un pubblico potere. L'azione di rivendica da parte della ricorrente nei confronti degli attuali detentori ne fuoriesce poiché si tratterebbe di giudicare su un comportamento, la detenzione dei fondi *de quibus*, che è posto in essere non da una pubblica amministrazione (o soggetto equiparato) bensì da soggetti privati, ed è attuato non certo nell'esercizio di un potere pubblicistico, ma per interessi esclusivamente propri. Mancherebbe quindi sia il presupposto soggettivo, che quello oggettivo della giurisdizione amministrativa. Questa Sezione, del resto, in vicenda rientrante nella giurisdizione esclusiva amministrativa (esecuzione di una convenzione di lottizzazione), ha ritenuto che se la lite coinvolge soggetti privati deve essere esclusa la giurisdizione amministrativa (T.A.R. Toscana I, 8 novembre 2012 n. 1786).

Per i suddetti motivi non si ritiene quindi di disporre l'integrazione del contraddittorio con i privati assegnatari, e detentori attuali, degli alloggi edificati sui terreni in discussione ma soltanto con le imprese cooperative assegnatarie dei secondi per l'edificazione dei primi.

2.3 Da ultimo, sempre in punto di rito, il Collegio non concorda con la rappresentazione fornita dalle parti intimiate a seguito dell'integrazione del contraddittorio. Il codice del processo amministrativo non prevede formule sacramentali a tal fine, essendo piuttosto necessario che il soggetto intimato in via di integrazione sia posto in grado di comprendere le ragioni della ricorrente. La notificazione del ricorso originario in uno con l'ordinanza n. 872/2012 di questo Tribunale soddisfa tale esigenza, poiché da tali atti le parti intimiate in via di integrazione possono comprendere il contenuto delle pretese avanzate dalla ricorrente e le relative ragioni, come del resto mostra il contenuto degli atti difensivi dalle stesse prodotti.

3. La trattazione di merito deve prendere in esame la domanda restitutoria e quella risarcitoria, logicamente cominciando dalla prima.

3.1 Ai fini della soluzione della presente controversia è pregiudiziale verificare se sia avvenuta l'accessione invertita a favore dell'Amministrazione intimata. A suo dire, nella fattispecie dovrebbe essere applicato il disposto di cui all'art. 3, comma 1, l. 458/1988, in base al quale "il proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata, ha diritto al risarcimento del danno causato da provvedimento espropriativo

dichiarato illegittimo con sentenza passata in giudicato, con esclusione della retrocessione del bene". Nella rappresentazione comunale, essendo la dichiarazione di pubblica utilità scaduta il 18 dicembre 1991 quando la citata norma era ancora in vigore, dovrebbe ritenersi anche *ratione temporis* che in tale momento sia avvenuta l'acquisizione dei terreni a suo favore in conseguenza della loro irreversibile trasformazione.

Giova ricordare che con sentenza della Corte Costituzionale 27 dicembre 1991, n. 486, la normativa in questione è stata dichiarata anticonstituzionale nella parte in cui non prevedeva che al proprietario del terreno utilizzato per finalità di edilizia residenziale pubblica, senza che fosse stato emesso alcun provvedimento di esproprio, potesse applicarsi la disciplina dalla stessa prevista per l'ipotesi in cui - nella medesima situazione - il provvedimento espropriativo fosse stato dichiarato illegittimo. Nell'interpretazione fornita dal supremo giudice della legge la suddetta norma appare quindi applicabile alla fattispecie in esame.

Questo Collegio concorda con la rappresentazione della difesa comunale.

La citata normativa era ritenuta espressione di un principio generale operante nel diritto vivente secondo il quale l'irreversibile trasformazione dei terreni comportava l'acquisizione dei medesimi in capo all'autorità espropriante, anche qualora questa non avesse emanato il provvedimento di esproprio nel termine di scadenza della dichiarazione di pubblica utilità, oppure gli atti della procedura

fossero stati ritenuti illegittimi. Tale principio generale era stato affermato dalla giurisprudenza, ma oggi deve ritenersi espunto dall'ordinamento, a seguito delle note pronunce della Corte Europea per i Diritti dell'Uomo che ha ritenuto contrastante l'istituto dell'occupazione appropriativa con l'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Il caso in esame presenta però una peculiarità costituita dalla presenza di una norma interna applicabile alla fattispecie in esame, la quale inibiva la restituzione dei terreni appresi dall'Amministrazione comunale e trasformati irreversibilmente per finalità di edilizia residenziale pubblica, agevolata o convenzionata. Tale disposizione, a giudizio del Collegio, vale a rendere applicabile alla fattispecie l'istituto dell'accessione invertita.

E' circostanza non controversa che le opere progettate sono state eseguite entro il 18 dicembre 1991, data di scadenza ultima dei provvedimenti di occupazione. A tale data era pienamente vigente l'art. 3, comma primo, l. 458/1988, che rendeva operante *ex lege*, nella materia che qui interessa, il principio dell'accessione invertita, e sotto il suo impero si sono svolti i fatti di causa.

Non possono in questa sede trovare ingresso argomentazioni relative alla difformità tra il suddetto disposto di legge e la Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo. Le norme convenzionali, infatti, a differenza di quelle del Trattato Comunitario e del diritto derivato, non prevalgono sulle norme interne difformi degli stati aderenti le quali pertanto non possono essere disapplicate, ma devono essere

impugnate per incostituzionalità (Corte Cost. 26 novembre 2009, n. 311 e 5 aprile 2012, n. 78). La norma in esame non lo è stata e pertanto, all'epoca dei fatti, era pienamente applicabile e idonea a definire i rapporti giuridici nella materia che regolamentava. Il completamento delle opere entro il 18 dicembre 1991 è quindi fatto che è valso a definire il rapporto giuridico in esame.

Non si ritiene che in tal modo venga data illegittimamente ultrattività all'istituto dell'accessione invertita, poiché il presente giudizio interviene su fatti che si sono svolti sotto il dominio di una normativa, il citato art. 3, comma primo, l. 458/1988, che era idonea a produrre la traslazione della proprietà in capo all'autorità espropriante di terreni irreversibilmente trasformati in assenza (o annullamento) del provvedimento di esproprio, sicché il completamento delle opere (sulla cui datazione, si ripete, non vi è contestazione tra le parti) sui fondi *de quibus* ha determinato tale effetto con conseguente definizione dei rapporti giuridici tra le parti attualmente in causa.

La giurisprudenza della Corte Europea opera alla stregua di quella costituzionale ed è applicabile a tutti, ma solo per i rapporti giuridici non ancora esauriti al momento dell'emanazione della pronuncia. Nel caso di specie si sta invece giudicando su rapporti che si sono definiti, quantomeno, al 18 dicembre 1991 in virtù di una normativa interna che era pienamente applicabile e idonea a produrre tale effetto.

Il richiamo alla giurisprudenza della Corte Europea non può quindi valere nel caso di specie, ma in situazioni nelle quali l'apprensione dei terreni sia avvenuta per finalità diverse da quelle connesse all'edilizia

residenziale pubblica, agevolata o convenzionate poiché al di fuori di questa materia non esiste, né è mai esistita, una legislazione interna che sancisse il principio dell'accessione invertita. Nel caso in esame, invece, la legge interna poneva una base normativa per l'applicazione dell'istituto e fino alla sua abrogazione era idonea a definire detti rapporti. Il completamento delle opere destinate all'edilizia residenziale pubblica ha quindi definito il rapporto tra il Comune di Carmignano e la ricorrente determinando la traslazione della proprietà dei medesimi, e delle opere ivi realizzate, in capo al Comune medesimo. Ne segue che, avendo quest'ultimo legittimamente acquisito il titolo di proprietà dei terreni in discussione, non possono essere messi in discussione gli acquisti successivamente effettuati dalle cooperative intimete a seguito di ordine di questo Tribunale. La domanda restitutoria deve quindi essere respinta con efficacia soggettiva anche nei loro confronti.

3.2 Venendo alla domanda risarcitoria formulata in via subordinata dalla ricorrente, essa comprende sia il danno per la mancata fruizione dei propri terreni dal momento di scadenza del termine di occupazione legittima, sia quello per la spoliazione della proprietà.

Le domande devono essere entrambe respinte, in accoglimento dell'eccezione di prescrizione formulata dai resistenti.

Non è contestato infatti che l'irreversibile trasformazione dei terreni sia avvenuta prima del 18 dicembre 1991, data in cui è scaduta l'efficacia del piano di edilizia economico popolare. Successivamente a tale data, e fino alla notificazione dell'atto di citazione avvenuta il 20

giugno 2006, non risulta che sia stata inoltrata alcuna richiesta per il risarcimento del danno all'Amministrazione intimata. Le note inviate per conto della ricorrente il 31 luglio 1997 e l'11 dicembre 2000 sono successive al decorso del termine quinquennale di prescrizione e comunque formulano la richiesta per le sole indennità di esproprio e di occupazione, con una generica "riserva" della facoltà di agire giudizialmente a tutela delle ragioni (indennitarie e) risarcitorie.

Non può ipotizzarsi che sussistessero difficoltà oggettive che impedissero di riconoscere la possibilità di esercitare il credito risarcitorio stante il chiaro disposto del più volte citato art. 3, comma primo, l. 458/88; al più potrebbe ipotizzarsi un dubbio sull'applicabilità della norma al caso in cui, come nella presente fattispecie, il decreto di esproprio anziché essere annullato non fosse stato emanato, ma anche tale situazione di incertezza è venuta meno con l'emanazione della sentenza di Corte Costituzionale 27 dicembre 1991, n. 486. Ebbene, anche ipotizzando la decorrenza del termine prescrizione quinquennale da tale data, il credito della ricorrente risulta comunque prescritto.

La domanda risarcitoria deve dunque essere respinta.

4. In conclusione, il ricorso deve essere in parte dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione e in parte respinto. Conseguentemente i ricorsi incidentali proposti da coop. Coopercarmignanese e Abitcoop devono essere dichiarati improcedibili.

Le spese vengono compensate in ragione della novità e della

complessità delle questioni affrontate.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e per il resto lo respinge, nei sensi e termini di cui in motivazione. Dichiara improcedibili i ricorsi incidentali.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Buonvino, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/01/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

