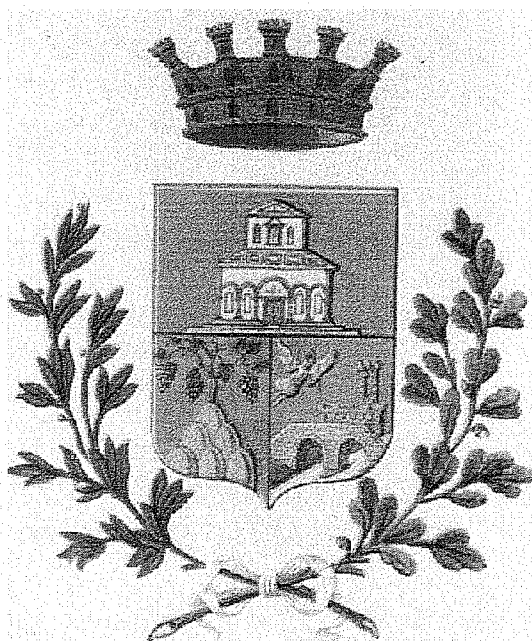




COMUNE di EMPOLI

Settore Affari Generali e Istituzionali
" Servizio Tecnico Amministrativo "



COMUNE di EMPOLI

**Lavori di viabilità di raccordo tra il Peep e la Strada Statale 67 in località Ponte a Elsa -
Zocchi Giovanni ed Altri/Comune di Empoli - Sentenza Corte di Appello di Firenze n° 1057
del 03/08/2009 - Accordo transattivo**
RELAZIONE

Novembre 2010



COMUNE di EMPOLI

Settore Affari Generali e Istituzionali

" Servizio Tecnico Amministrativo "

La causa civile ha per oggetto la determinazione dell'indennità di esproprio e di occupazione di alcuni terreni di proprietà dei Sigg.ri Zocchi Giovanni, Zocchi Isola, Zocchi Tito e Dainelli Laura espropriati nel 1999 per la realizzazione di una viabilità di collegamento (Via della Concordia) in loc. Ponte a Elsa.

Con Atto di citazione del 10 settembre del 2005, gli attori convenivano in giudizio dinnanzi alla Corte di Appello di Firenze al fine di ricevere la giusta determinazione dell'indennità definitiva.

La Commissione Provinciale degli Espropri di Firenze, costituitasi ai sensi della nuova normativa nazionale e regionale, ha provveduto nel 2007 a determinare l'indennità definitiva di espropriazione, riconoscendo ai terreni la natura "non edificabile".

Alla prima causa si è quindi aggiunta ulteriore citazione nello stesso 2007 ad opposizione della sopra richiamata determinazione a cura della Commissione Provinciale degli Espropri.

La Corte d'Appello di Firenze ha discusso nel mese di marzo 2009 ed emesso successivamente Sentenza, relativa al fascicolo n. 2005/2133 nel mese di luglio 2009, Sentenza Corte di Appello di Firenze n° 1057 del 03/08/2009, decidendo per la natura edificabile dei terreni interessati dalla procedura espropriativa.

La determinazione della natura edificabile è stata oggetto di ampie memorie a cura dei consulenti nominati nell'ambito del procedimento legale ed ha interessato tematiche correlate all'edificabilità di fatto e legale, vincolo espropriativo e conformativo.

Questa Amministrazione, non condividendo le conclusioni della Corte di Appello, con Deliberazione della Giunta Comunale n° 39 del 17/02/2010 ha stabilito di:

- 1) promuovere ricorso presso la Corte di Cassazione avverso la suddetta Sentenza;
- 2) proporre alla Corte di Appello di Firenze istanza per la correzione dell'errore materiale del dispositivo della sentenza 1057 del 3.08.2009 (trattasi di mero errore di trascrizione nella parte dispositiva), nonché promuovere ricorso per la sospensione dell'efficacia della sentenza nel periodo di pendenza del giudizio.

Descrizione dei terreni

Con Decreto d'esproprio n° 176 del 11.05.1999 sono state acquisite al patrimonio comunale i seguenti terreni:

- part. n° 650 (ex 133/b) di mq 6.140
- part. n° 652 (ex 70/b) di mq 2.130
- part. n° 658 (ex 74/b) di mq 1.600
- part. n° 660 (ex 75/b) di mq 570

La superficie complessiva è pari a mq 10.440.



COMUNE di EMPOLI

Settore Affari Generali e Istituzionali

" Servizio Tecnico Amministrativo "

Procedimento espropriativo

Riepilogo cronologico:

- **Anni 1964-69:** Il P.R.G. del Comune di Empoli alla tavola " *stato attuale* " individuava i terreni oggetto di esproprio come zone a destinazione agricola.
- **Anno 1972:** Viene approvato il **PEEP** (Piano di Zona redatto ai sensi della L. 167/62: con Del.G.R. n. 4360 del 31 luglio si prevede il tracciato della strada in oggetto e lo si individuava al confine con le stesse aree di zonizzazione.
- **Anno 1987:** la **Del. C.C. n. 307 –Variante al P.R.G.** Classifica i terreni in parte zona industriale (lato est- a destra della viabilità).
- **Anno 1989:** (5 dicembre) con la **Del. C. C. n. 400-** viene adottata la variante al PRG con oggetto la " *revisione delle zone industriali?* ". La variante nel revisionare diverse zone industriali del territorio comunale, classifica i terreni in oggetto, non più a destinazione industriale ma come zone agricole con vincolo di rispetto speciale (lasciando una piccola previsione a zona industriale solo sulla parte alta del lato est –destra della viabilità).
- **Anno 1990:** (20 marzo) con la **Del. C.C. n. 172-** viene approvato il progetto esecutivo relativo ai " *Lavori di viabilità urbana di raccordo fra il Peep e la S.S. 67 in località Ponte a Elsa* ", tale delibera veniva revocata con la successiva n. 14/1992.
- **Anno 1992:** (20 gennaio) con la **Del. C.C. n. 14** viene adottata la **Variante parziale al PRG "Viabilità a Ponte a Elsa"** (definitivamente approvata con Del. G.R.T. n. 4285 del 20.05.1992): la delibera costitutiva variante al PRG ai sensi dell'art. 1 legge 1/1978. Nella tavola di detta Variante il tracciato del collegamento viario veniva indicato con un andamento più curvo rispetto alla precedente rappresentazione di cui alla delibera n. 400 del 5.12.1989.
- **Anno 1994:** (9 aprile) con la **Del. G. M. n. 409** viene approvato il Decreto di **Occupazione d'urgenza** emesso dal Sindaco del Comune di Empoli in data 19.04.1994 al n. 7647 con redazione dello Stato di Consistenza dei terreni occorrenti alla realizzazione del raccordo stradale in oggetto redatto il 19.04.1994. Terreni di proprietà Zocchi –Dainelli- Berlincioni occupati per una superficie pari a **mq. 13.315**
- **Anno 1994:** (14 maggio) L'Amministrazione Comunale esegue il decreto di occupazione d'urgenza con **Immissione in possesso** dei terreni per una superficie totale pari a **mq. 13.315**
- **Anno 1996:** (28 ottobre) con la **Del. G. M. n. 1411** vengono prorogati al 14.05.1999 i termini per la conclusione della procedura espropriativa.
- **Anno 1999:** (15 marzo) Determinazione dirigenziale n. 102 a titolo **provvisorio dell'indennità** di esproprio da corrispondere, oltre a quanto disposto per gli altri soggetti



COMUNE di EMPOLI

Settore Affari Generali e Istituzionali

" Servizio Tecnico Amministrativo "

espropriati, ai Sigg. Dainelli – Zocchi – Berlincioni, in una cifra pari a £ 15.764.400 (€ 8141,63) e calcolata secondo le tabelle VAM del 1998.

- **Anno 1999:** (23 aprile) **Ordinanza n. 158 di Deposito** presso la tesoreria provinciale dello Stato servizio **Cassa DDPP** della indennità provvisoria non accettata della cifra pari a £ 15.764.400.
- **Anno 1999:** (11 maggio) **Decreto di esproprio n. 176** con il quale il Comune di Empoli disponeva **l'occupazione definitiva** degli immobili, fra gli altri, di quelli di proprietà dei Sigg. Zocchi Giovanni, Zocchi Isola, Zocchi Tito, Dainelli Laura e Berlincioni Renata, di cui al punto "B)" dello stesso decreto, posti nel Comune medesimo e distinti al Catasto Terreni al foglio 33, p.lle 652 (porzione dell'ex p.lla 70), 658 (porzione dell'ex p.lla 74), 660 (porzione dell'ex p.lla 75) e 650 (porzione dell'ex p.lla 133). Terreni occupati per una superficie pari a **mq. 10.440**
- **Anno 2005:** (10 settembre) Atto di citazione dei sigg.ri Zocchi Dainelli in Corte d'Appello
- **Anno 2007:** (16 maggio) Determinazione **dell'indennità definitiva** da parte della Commissione Provinciale Espropri – con Decisione n. 32/2007 (€ 10,00/mq. per la destinazione a giardino e € 1,20/mq. per la destinazione seminativa)- per un totale pari ad € **12.528,00 -ritenendo i terreni espropriati di natura seminativa**

Storia urbanistica dei terreni

A seguire sono riportate le destinazioni delle singole particelle in riferimento alle previsioni dei vari strumenti urbanistici vigenti dal 1964 sino alla data del decreto d'esproprio (23.04.1999), ossia:

- In epoca **antecedente al 1964**, i terreni in questione ricadevano all'interno di una ampia **zona agricola**, così come si evince dalla tavola cd. "stato attuale" allegata alla variante del P.R.G. adottata nel 1964 ;
- Dalla lettura del P.R.G. adottato con delibera consiliare n° 62 del 05.03.1964 e definitivamente approvato dalla GRT con delibera n° 156 del 16.01.1974, si rileva che lo strumento urbanistico prevedeva già la strada in questione, seppur in una posizione leggermente diversa e con un tragitto più lungo. In particolare le sole particelle di proprietà Zocchi ricadevano in parte all'interno del nastro stradale ed in parte all'interno della zona industriale e più precisamente:
 - part. 650: zona di **rispetto viario**,
 - part. 652: in parte **rispetto viario viabilità ed in parte espansione industriale D2**,
 - part. 659: in parte **rispetto viario viabilità ed in parte espansione industriale D2**,
 - part. 660: in parte **rispetto viario viabilità ed in parte espansione industriale D2**.
- In data 31.07.1972, con la delibera GRT n° 4360 è stato approvato il Piano di Edilizia Economica Popolare che interessava la porzione Sud della predetta area di espansione residenziale.
- Con la variante parziale al P.R.G. adottata con delibera consiliare n° 400 del 29.06.1989 ed approvata dalla GRT con delibera n° 11263 del 6.12.1993, veniva confermata la previsione della nuova viabilità e la zona residenziale di espansione sia di attuazione privata (parte a Nord) sia di attuazione pubblica (PEEP). Con tale variante, però veniva ampliata la fascia di rispetto Est della



COMUNE di EMPOLI

Settore Affari Generali e Istituzionali
" Servizio Tecnico Amministrativo "

nuova strada riducendo drasticamente le aree che in precedenza erano destinate a zona di espansione industriale. In tale nuova situazione tutte le particelle di proprietà Zocchi ad oggetto della presente relazione venivano comprese all'interno della **fascia di rispetto stradale**.

- Con la successiva variante parziale al P.R.G. adottata il 20.01.1992 con delibera del C.C. n° 14, ed approvata con delibera CRT 156 del 16.01.1974, venivano confermate, nel caso in questione, tutte le destinazioni del precedente strumento urbanistico con la sola eccezione della nuova viabilità che subiva una traslazione pur rimanendo all'interno della zona già definita come fascia di rispetto stradale. In tale situazione, le particelle oggetto di causa assumevano le seguenti destinazioni:
 - part. 650: in gran parte **viabilità** ed in minima parte **zona di rispetto viario**,
 - part. 652: in gran parte **viabilità** ed in minima parte **zona di rispetto viario**,
 - part. 659: in gran parte **viabilità** ed in minima parte **zona di rispetto viario**,
 - part. 660: in gran parte **viabilità** ed in minima parte **zona di rispetto viario**.
- L'attuale Regolamento Urbanistico adottato il 26.06.2003 (con delibera C.C. n° 76) ed approvato con delibera GRT n° 137 del 21.12.2004, conferma le precedenti destinazioni di viabilità, con la particolarità che la zona di rispetto stradale viene definita come "Verde Attrezzato" e la particella 650 sconfina leggermente all'interno della zona di espansione industriale.

**DETERMINAZIONE DELLA
NATURA AGRICOLA O EDIFICATORIA DEI TERRENI**

Le distinte posizioni delle Parti:

- ***Gli Attori ricorrenti:***

Il Consulente tecnico ha ritenuto incongrua l'indennità determinata in via definitiva in quanto irrisoria: i terreni avevano caratteristica oggettiva di edificabilità, considerato il contesto territoriale.

- ***Consulente Tecnico d'Ufficio Nominato dal tribunale:***

Secondo la CTU, emerge una indifferenza tra le varie "localizzazioni" (lotti edificabili, viabilità, parcheggi, verde, ecc.) delle singole opere da realizzare all'interno della zona in esame. I terreni sono stati considerati edificabili, in quanto dotati delle stesse caratteristiche di edificabilità medie dell'intero comparto, indipendentemente dalle specifiche e singole destinazioni. Facendo perno anche sull'esistenza di servizi pubblici, infrastrutture, ecc considerando perciò l'edificabilità di fatto dei terreni, in stretta vicinanza alle zone urbanizzate, con presenza di strade di collegamento con il centro cittadino, con presenza di edifici prevalentemente residenziali, nonché di strutture.

La CTU ha riconosciuto pertanto ai terreni in questione la vocazione edificatoria, sia da un punto di vista di "EDIFICABILITA' LEGALE", tenuto conto del fatto che nella valutazione dei suoli si deve prescindere dagli effetti negativi derivanti dai vincoli di natura espropriativa, riconoscendo a tali terreni le stesse caratteristiche di edificabilità medie dell'intero comparto, indipendentemente dalle specifiche e singole destinazioni; sia sotto il profilo dell'EDIFICABILITA' DI FATTO.

- ***Comune di Empoli:***

Il Comune di Empoli ha riconosciuto nelle memorie agli atti dell'ufficio la natura *agricola dei terreni*, avendo in primo luogo rilevanza del momento storico di apposizione del vincolo espropriativo.

- **PRG del Comune di Empoli del 1964-69:** la tavola dello stato attuale individuava i terreni in oggetto come zone a destinazione agricola. Nella tavola delle zonizzazioni dello stesso PRG veniva



COMUNE di EMPOLI

Settore Affari Generali e Istituzionali

" Servizio Tecnico Amministrativo "

individuata, sul lato sinistro della viabilità in oggetto, una zona residenziale di espansione e sul lato destro della stessa viabilità, una zona a destinazione industriale. Le previsioni di detto PRG, individuavano inoltre, nella tavola della viabilità (ex art. 7 della L. 1150/42) il tracciato della strada in oggetto con relativa fascia di rispetto. Lo stesso elaborato grafico della viabilità, individuava la strada in oggetto come collegamento fra la strada statale 67 e la strada provinciale 429.

- **Piano di Zona redatto ai sensi della L. 167/62:** (approvato con D.G.R. n. 4360 del 31.07.1972) si manteneva il tracciato della strada in oggetto e lo si individuava al confine con le stesse aree di zonizzazione.

- **Delibera del Consiglio Comunale n. 400 del 5.12.1989:** veniva adottata la variante al PRG riguardante la *"revisione delle zone industriali"*. La variante nel revisionare diverse zone industriali del territorio comunale, classificava i terreni in oggetto, non più a destinazione industriale ma come zone agricole con vincolo di rispetto speciale.

- **Delibera Consiglio Comunale n. 172 del 20.03.1990:** veniva approvato il progetto esecutivo relativo ai *"Lavori di viabilità urbana di raccordo fra il Peep e la S.S. 67 in località Ponte a Elsa"*, tale delibera veniva revocata con la successiva n. 14/1992.

- **Variante parziale al PRG "Viabilità a Ponte a Elsa" adottata con Del. C.C. n. 14 del 20.01.1992** (definitivamente approvata con Del. G.R.T. n. 4285 del 20.05.1992): la delibera costitutiva variante al PRG ai sensi dell'art. 1 legge 1/1978. Nella tavola di detta Variante il tracciato del collegamento viario veniva indicato con un andamento più curvo rispetto alla precedente rappresentazione di cui alla delibera n. 400 del 5.12.1989.

In merito alla presunta edificabilità dei suoli, l'Ufficio Comunale riconosce come il C.T.U. sembra aver tenuto conto non della storia urbanistica dei terreni di cui trattasi (di fatto mai edificabili se non prima della variante di cui alla Del. C.C. n. 400 del 1989) ma della sola funzionalità dell'opera rispetto al Peep (e al più rispetto alla lottizzazione privata della CO.GE.FI.), trascurando anche il contesto molto più ampio all'interno del quale è ed era all'epoca collocata la stessa viabilità.

Nello specifico, la **Tavola della Viabilità** allegata al **PRG del 1969** prevedeva una strada di progetto che si sviluppava dalla strada statale 67 fino alla strada provinciale 429 (denominata Senese - Romana), di importante interesse infrastrutturale per le varie località del territorio non solo empolesse.

Nella **Delibera di Consiglio Comunale n. n. 172/1990** è infatti specificato che detta *".....viabilità è nata come viabilità urbana esterna alla frazione di cui il tracciato lambisce sia le zone Peep che le zone residenziali di espansione....."*

La viabilità in oggetto è da intendersi ancora oggi come una *viabilità infrastrutturale*, vale a dire come un'opera non servente esclusivamente al Peep, ma di più ampia portata. Di fatto trattasi di viabilità che collega e collegava il versante della Valdelsa con la zona industriale del Terrafino. Tale asse viario ha una funzionalità equiparabile a quella di Via dell'Osteria Bianca.

La difesa legale si è incentra sul riconoscimento della natura della strada come opera di urbanizzazione, non a servizio dei suoli confinanti, ma portatrice di interessi generale e non particolari di una solo zona. L'opera non è da considerarsi quale opera di urbanizzazione primaria e pertanto il vincolo è da ritenersi di natura conformativa; è un'opera che è stata destinata al momento della pianificazione urbanistica ad una **viabilità generale** operando quindi nell'ambito di una mera zonizzazione generale.

La Sentenza della Corte di Appello- Proposta di transazione - Conteggi



COMUNE di EMPOLI

Settore Affari Generali e Istituzionali

" Servizio Tecnico Amministrativo "

La Sentenza ha riconosciuto ai terreni la natura dell'edificabilità, sia per le caratteristiche oggettive che per l'inserimento degli stessi in un contesto edificabile.

La Corte ha riconosciuto la natura del vincolo espropriativo derivante da una pura localizzazione dell'opera all'interno di una più ampia zona di espansione edilizia, con conseguente attribuzione agli stessi terreni delle analoghe caratteristiche di edificabilità media dei suoli costituenti l'intero comparto.

- Indennità di esproprio: € 535.241,41 (€ 51,26/mq.) oltre € 8.141,63 (indennità provv. depositata presso la Cassa DDPP è già autorizzata allo svincolo): € 543.383,04 (€ 52,04/mq.)
- Indennità di occupazione d'urgenza conteggiata da sentenza: € 253.641,00 (l'occupazione d'urgenza è durata dal 14/05/1994 fino all'11/05/1999);
- Interessi relativi all'indennità di esproprio dalla data del decreto di esproprio fino al 31/12/2010: € 161.342,84
- Interessi relativi all'indennità di occupazione per ciascuna scadenza dell'annualità fino al 31/12/2009: € 111.910,08
- Costo annuale della sentenza in termini di interessi: € 6.390,09

Transazione proposta:

- **Totale: € 750.000,00** (*nb. € 790.000,00 è la somma delle indennità di esproprio e di occupazione senza interessi*)
- **Spese legali della controparte a carico del Comune:**
già liquidate (€ 13.078,10)
- **Imposta di registro della sentenza** (circa € 15.000,00)

Ritenuta del 20%

Il criterio di valutazione assunto dal giudice, al di là del profilo dell'edificabilità riconosciuta, ha influito in maniera diretta nella individuazione della fattispecie da assoggettare a tassazione. La sentenza ha riconosciuto infatti la viabilità come urbanizzazione primaria fortemente funzionale rispetto al piano di lottizzazione (zona B); la sentenza ha riconosciuto la viabilità come urbanizzazione primaria fortemente funzionale rispetto al peep (zona C) ("...almeno in parte"), tanto è che al computo dell'indennità di espropriazione e di occupazione è stata applicata una riduzione del 25%, trattandosi di intervento di riforma economica e sociale; la sentenza ha riconosciuto una vocazione edificatoria dei terreni per il contesto urbanizzato nel quale gli stessi sono stati collocati; in quel contesto (caratterizzato da più zone omogenee prevalentemente B, C e D ma anche E) si è collocata la viabilità di raccordo; la sentenza nel determinare l'indennità ha utilizzato un criterio generalizzato con quantificazione di un importo complessivo, senza alcun riferimento ai mq. puntuali terreni interessati ed alla loro specifica individuazione rispetto a ciascuna zona omogenea.

Le considerazioni siffatte hanno determinato la necessità per gli uffici di presentare un Interpello all'Agenzia delle Entrate; quest'ultima, con proprio parere dell'agosto 2010, ha risposto ai quesiti presentati, evidenziando tra l'altro come il riferimento alle zone omogenee contenuto nelle disposizioni di legge debba ritenersi "tassativo", senza discriminare i terreni tra quelli agricoli e quelli suscettibili di uso diverso rispetto a quello agricolo.



COMUNE di EMPOLI

Settore Affari Generali e Istituzionali
" Servizio Tecnico Amministrativo "

A seguito di detto parere, è stato determinato di non applicare la ritenuta a titolo d'imposta del 20%, prevista dall'articolo 11, commi 5 e 7 della Legge 30 dicembre 1991, n. 413, in quanto terreni non ricadenti nelle zone omogenee A,B,C, e D, ovvero " in parte strada, in parte zona agricola con vincolo di rispetto speciale" alla data dell'avvio del procedimento espropriativo, come si evince dal certificato di destinazione urbanistica datato 30/10/2006;

Conclusioni

Ferme restando le motivazioni legali accolte in sede di ricorso in Cassazione, che sono supportate da una attenta valutazione nell'ambito del parere legale redatto a cura dell'Avv. Farnetani, l'accordo a transazione proposto al Consiglio Comunale rappresenta un equilibrio economico sostenibile, tenuto conto in particolare che sono di fatto "scontati" tutti gli interessi sia sull'indennità di esproprio che di occupazione.

Novembre 2010

Il Funzionario amministrativo
Dott.ssa Eutelia Profetti Nulli



Il Dirigente del Settore
Il Segretario Generale
Dott.ssa Marzia Venturi