



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CAMPANELLA, SANTANGELO, BLUNDO, BATTISTA, BOCCHINO, CAPPELLETTI, CASTALDI, CATALFO, CRIMI, DE PIN, GIROTTO, LEZZI, LUCIDI, MARTELLI, MOLINARI, MONTEVECCHI, MORRA, PEPE e PUGLIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 GIUGNO 2013

Modifiche al testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, concernenti il recupero di immobili abbandonati

ONOREVOLI SENATORI. - L'Italia è considerato uno dei Paesi più belli, a livello internazionale, dal punto di vista architettonico e paesaggistico. Ciò che concorre a determinare tale unicità, è rappresentato in parte anche dalle strutture degli edifici che mirano a delineare un disegno architettonico tra le strade delle nostre città, attraverso il quale si svolge la vita quotidiana di noi cittadini italiani.

È nostro dovere, quindi, tutelare le bellezze della nostra penisola da cui dipendono anche le sorti del turismo e delle attività economico-sociali.

Basti ascoltare i cittadini sul territorio e percepire quanto è forte oggi nella nostra Nazione l'esigenza di ottimizzare l'uso del patrimonio immobiliare abbandonato o dismesso presente in molte zone ed aree d'Italia.

Pensiamo ad esempio a quei territori interessati da fenomeni di emigrazione e di spopolamento, dove si trovano edifici talvolta di rilevante pregio architettonico o situati in luoghi di grande bellezza, che per essere stati da lungo tempo abbandonati dai proprietari, assenti o comunque non più interessati al loro mantenimento, deperiscono fino all'estrema rovina, causando seri danni al paesaggio circostante deturpato dalla presenza di costruzioni divenute nel tempo fatiscenti. In tal modo si sperpera un patrimonio che potrebbe essere proficuamente utilizzato, recuperato in termini di valore economico, e non essere più un problema per la pubblica incolumità. Nelle città, la presenza di appartamenti sfitti ed edifici - quando non interi brani di città - abbandonati è una costante pressoché di ogni centro urbano contemporaneo, dove infatti non è raro incontrare stabili

inutilizzati, con porte e finestre sbarrate o murate, lasciati senza manutenzione ed in preda al degrado, senza che siano interessati da alcun tipo di progetto di recupero. Il Cescat, Centro studi casa ambiente e territorio di Assoedilizia, addirittura stima in 2 milioni il numero di case abbandonate e disabitate.

Per queste motivazioni ho pensato di iniziare la mia attività parlamentare attraverso questa iniziativa che mira a ripristinare l'uso di vecchi edifici pubblici o privati che spesso si trovano in centri che contrastano, a causa della loro decadenza, con il contesto urbano. Il mio interesse è rivolto in particolare a quegli immobili di vecchia data la cui proprietà è spesso parcellizzata tra diversi soggetti ognuno dei quali, avendo una quota millesimale minima in rapporto all'esiguo valore dell'immobile nel suo complesso, spesso non ha interesse né convenienza a ristrutturare l'edificio che quindi rimane disabitato per un tempo indefinito.

Il degrado progressivo degli immobili in questione, talvolta, finisce per contagiare anche l'area circostante, creando seri problemi non solo ai proprietari ed allo Stato, ma agli abitanti stessi della zona ed alle pubbliche autorità preposte alla vigilanza e al decoro dei suddetti luoghi.

Questa iniziativa, che si concretizza attraverso il presente disegno di legge e che pone alla base del procedimento precise garanzie sotto il profilo giuridico e sociale, ha l'obiettivo di colmare le lacune causate dai multi-proprietari spesso impossibilitati nell'avviare i dovuti lavori e, al contempo, di restituire l'originale bellezza a molte strutture che saranno riutilizzabili arricchendo il paesaggio circostante.

L'ente pubblico referente sul territorio sarà il comune che si occuperà di redigere un elenco dettagliato dei beni immobili di multi-proprietà dismessi o in disuso presenti nell'area comunale. Inoltre, come responsabile urbanistico e di sviluppo del territorio, sarà sua competenza l'opportuna attivazione ed il controllo per il buon andamento delle iniziative previste dal presente disegno di legge.

Ciò permetterà, attraverso la conoscenza di informazioni dettagliate sulla situazione immobiliare delle nostre città e attraverso un rapporto di cooperazione tra proprietari degli immobili ed enti locali, di porre le basi per l'avvio di una procedura regolamentare che miri a salvare dal degrado e dall'abbandono parti consistenti dei tessuti urbanistici.

Questa scelta accoglie, quindi, l'esigenza di promuovere la rinascita di molti centri urbani, restituendo ad essi il perduto decoro, e di imprimere vitalità all'economia locale procurando occasioni di lavoro e di nuove iniziative commerciali.

La normativa vigente prevede solo per gli edifici appartenenti alle amministrazioni comunali, la possibilità di riguadagnarli all'uso pubblico o dare ad essi una diversa destinazione economica. Tali soluzioni non sono invece praticabili, attualmente, per gli immobili di proprietà privata che, perdurando il disinteresse dei proprietari, sono destinati a inevitabile rovina fino a divenire un pericolo per la stessa incolumità pubblica.

Per ovviare a queste problematiche, si è ritenuto di modificare, con il presente disegno di legge, la disciplina sulle espropriazioni per pubblica utilità, al fine di consentire ai comuni di individuare gli edifici, con proprietà parcellizzate tra decine di soggetti, che versano da lungo tempo in stato di abbandono e - qualora perduri l'inerzia dei proprietari - di acquisirli sulla base di un piano per il loro recupero e per la loro valorizzazione, mediante il restauro e la destinazione ad usi pubblici ovvero l'utilizzazione

economica, anche con l'alienazione o con la vendita all'asta, in favore di soggetti pubblici o privati.

La presente proposta - attraverso la novella di alcuni articoli del testo unico di cui al decreto legislativo n. 327 del 2001 - mira a consentire l'espropriazione di immobili, con proprietà parcellizzata tra diversi soggetti, in stato di degrado o di abbandono, escludendo i casi che si verificano a seguito di calamità naturali. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di edifici in stato di abbandono in quanto i proprietari, essendo molteplici e con quote di proprietà millesimali poco significative, non sono assolutamente interessati all'edificio e, di conseguenza, non effettuano le necessarie opere di recupero e di manutenzione. La disciplina delle espropriazioni è contenuta nel decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui si richiamano brevemente alcuni articoli del titolo I, relativi all'oggetto ed all'ambito di applicazione, in quanto interessati dalle modifiche introdotte dal disegno di legge in esame. Il citato testo unico disciplina l'espropriazione, anche a favore di privati, dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità, considerando opera pubblica o di pubblica utilità anche la realizzazione degli interventi necessari per l'utilizzazione da parte della collettività di beni o di terreni, o di un loro insieme, di cui non è prevista la materiale modificazione o trasformazione (articolo 1). L'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili può essere disposta nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti (articolo 2), nel rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa. I beni non espropriabili o espropriabili in casi particolari sono quelli di cui all'articolo 4. L'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all'ema-

nazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario (articolo 6). L'articolo 7 disciplina le competenze del comune cui è data la possibilità di espropriare:

a) le aree inedificate e quelle su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona o abbiano carattere provvisorio, a seguito dell'approvazione del piano regolatore generale;

b) l'immobile al quale va incorporata un'area inserita in un piano particolareggiato e non utilizzata, quando il suo proprietario non intenda acquistarla o non comunichi le proprie determinazioni;

c) gli immobili necessari per delimitare le aree fabbricabili e per attuare il piano regolatore, nel caso di mancato accordo tra i proprietari del comprensorio;

d) le aree inedificate e le costruzioni da trasformare secondo speciali prescrizioni.

La facoltà che si propone di introdurre è aggiuntiva rispetto alle fattispecie di espropriazione già previste dall'articolo 7 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità.

Nel formulare le nuove disposizioni si è comunque tenuto conto delle esigenze:

da un lato, di tutelare il diritto dei proprietari degli immobili, imponendo l'invio di un preavviso e prevedendo un congruo intervallo prima dell'avvio della procedura per la predisposizione e la realizzazione del piano di recupero;

dall'altro lato, di evitare che la normativa divenga occasione di spese incontrollate da parte degli enti locali, escludendo in ogni caso che i piani di recupero possano essere finanziati mediante il ricorso al debito. Gli enti locali che non dispongono di sufficienti risorse, potranno comunque affidarne la realizzazione a privati, nelle forme previste dall'ordinamento, anche mediante il trasferimento dell'immobile a soggetti che provve-

dano alla sua utilizzazione economica: in tale caso, oltre al ristoro delle spese del procedimento espropriativo, dovrà essere assicurato al comune un idoneo corrispettivo.

Dal punto di vista contenutistico, il disegno di legge introduce nel testo unico sopra citato un nuovo articolo 7-bis volto a disciplinare l'espropriazione, da parte dei comuni, degli edifici con proprietà parcellizzate tra più soggetti e attraverso precise condizioni e modalità operative.

L'articolo 1 del presente disegno di legge integra il testo unico con l'articolo 7-bis, prevedendo la facoltà del comune di espropriare immobili in stato di abbandono da almeno dieci anni e la cui proprietà risulti essere parcellizzata tra venti o più soggetti (comma 1).

Lo stato di abbandono ricorre in presenza di due presupposti:

il grave deperimento strutturale dell'edificio (anche per omissione dell'esecuzione di obbligo ad eseguire interventi urgenti al fine di prevenire rischi alla pubblica incolumità dei cittadini, derivante da ordinanza adottata dal sindaco del comune);

la sua mancata utilizzazione da almeno dieci anni e, dato che gli edifici abbandonati sono spesso oggetto di occupazione abusiva, si esclude espressamente che possa considerarsi come utilizzazione dell'immobile la sua occupazione da parte di soggetti privi di titolo legittimo (comma 2).

La procedura propedeutica all'espropriazione si articola nelle seguenti fasi (commi 3 e 4):

la giunta comunale può individuare gli immobili di multi-proprietà abbandonati anche su segnalazione di soggetti pubblici o privati;

gli uffici comunali accertano la sussistenza dello stato di abbandono;

il sindaco, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, notifica ai proprietari dell'immobile che, qualora entro

sei mesi dal ricevimento della comunicazione non intraprendano i lavori di recupero dell'immobile, si potrà procedere all'espropriazione;

decorsi i sei mesi, il consiglio comunale, su proposta della giunta, può deliberare l'inserimento del piano di recupero dell'immobile in stato di abbandono nel programma triennale dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 128 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici);

il piano di recupero, predisposto dalla giunta comunale o proposto da altri soggetti pubblici o privati, può prevedere la destinazione dell'immobile a fini di pubblica utilità o la sua utilizzazione economica, anche mediante alienazione o vendita all'asta;

la deliberazione adottata è comunicata ai proprietari dell'immobile, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, ed è trascritta senza ritardo presso l'ufficio dei registri immobiliari.

Vengono quindi indicate le modalità per il recupero dell'immobile (commi da 5 ad 8) che potrà avvenire anche attraverso il ricorso alla finanza di progetto, disciplinata dall'articolo 152 e seguenti del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, salvo il caso in cui il piano stesso preveda il trasferimento della proprietà dell'immobile in favore di un soggetto diverso dal comune per la successiva esecuzione delle opere.

L'articolo 2 modifica l'articolo 11, comma 1, del testo unico n. 327 del 2001 e disciplina il termine della comunicazione agli interessati relativa all'avvio del procedimento nella nuova fattispecie introdotta dall'articolo 7-bis. Tale comunicazione, preor-

dinata ad assicurare la partecipazione degli interessati ed aggiuntiva all'avviso già inviato a seguito dell'individuazione dell'immobile abbandonato, dovrà essere eseguita almeno venti giorni prima della data prevista per la delibera del consiglio comunale sul progetto preliminare.

L'articolo 3, infine, introduce nel testo unico sopra citato il nuovo articolo 29-bis relativo all'indennità per l'espropriazione degli immobili abbandonati. Viene precisato che essa dovrà essere compensata, anche parzialmente, con gli importi dei tributi spettanti al comune ed esigibili alla data del pagamento dell'indennità stessa, dei quali i proprietari dell'immobile risultano eventualmente debitori. Tale disposizione è volta a consentire una più agevole definizione dei rapporti finanziari tra i soggetti proprietari e l'ente pubblico, in circostanze nelle quali - a causa dello stato di abbandono degli immobili - potrebbe essere frequente l'esistenza di debiti tributari formati a carico dei proprietari medesimi.

Non si è invece ritenuto di proporre una specifica disciplina per la determinazione dell'indennità, in quanto la previsione di forme di stima del valore dell'immobile più favorevoli nei riguardi del soggetto espropriante avrebbe potuto incontrare censure sul piano della costituzionalità: tuttavia, è evidente che nella fissazione dell'indennità di espropriazione dovrà comunque tenersi conto dello stato di abbandono e di deperimento dell'immobile.

Il presente disegno di legge non comporta oneri per il bilancio dello Stato e non necessita pertanto di copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al titolo I del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, dopo l'articolo 7 è aggiunto il seguente:

«Art. 7-bis. (L) - (*Espropriazione di edifici in stato di degrado o di abbandono, esclusi i casi che si verificano a seguito di calamità naturali, la cui proprietà risulta parcellizzata tra più soggetti*). - 1. Anche fuori dei casi indicati dall'articolo 7, il comune può espropriare gli immobili che si trovano in stato di abbandono, esclusi i casi che si verificano a seguito di calamità naturali, da almeno dieci anni e la cui proprietà è parcellizzata tra almeno venti soggetti.

2. Lo stato di abbandono risulta dal concorso dei seguenti elementi:

a) grave deperimento degli elementi strutturali dell'edificio, anche per omissione dell'esecuzione di interventi urgenti al fine di prevenire rischi alla pubblica incolumità dei cittadini, derivante da ordinanza adottata dal sindaco del comune ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) mancanza di utilizzazione dell'immobile per il periodo indicato al comma 1. Non si considera utilizzazione dell'immobile la sua occupazione da parte di soggetti privi di titolo legittimo.

3. Gli immobili in stato di abbandono possono essere individuati dalla giunta comunale, anche su segnalazione di altri soggetti pubblici o privati. Dopo che gli uffici

comunali abbiano accertato la sussistenza delle condizioni previste dal comma 2, il sindaco, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, comunica a tutti i proprietari dell'immobile o al proprietario che detiene la quota millesimale più elevata, individuati secondo i registri catastali, che, qualora entro sei mesi dal ricevimento della comunicazione non intraprendano i lavori necessari per il recupero dell'immobile, al fine di prevenire rischi alla pubblica incolumità dei cittadini, derivante da ordinanza adottata dal sindaco del comune ai sensi dell'articolo 54, comma 7, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, si potrà procedere all'espropriazione ai sensi del presente articolo. Qualora uno o più dei proprietari dell'immobile risultino irreperibili, l'avviso è affisso all'albo pretorio del comune per almeno venti giorni, decorsi i quali inizia a computarsi il termine di sei mesi di cui al periodo precedente. In tale caso, l'avviso è contemporaneamente pubblicato nei siti informatici del comune, ove esistenti, e della regione o della provincia autonoma nel cui territorio è compreso il comune medesimo.

4. Decorso il termine di sei mesi previsto dal comma 3, il consiglio comunale, su proposta della giunta, può deliberare l'inserimento del piano di recupero e di valorizzazione dell'immobile in stato di abbandono nel programma triennale dei lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 128 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni. Il piano, predisposto dalla giunta comunale o proposto da altri soggetti pubblici o privati, può prevedere la destinazione dell'immobile a fini di pubblica utilità ovvero la sua utilizzazione economica, anche mediante alienazione. La deliberazione adottata è comunicata ai proprietari dell'immobile con le modalità previste dal comma 3 ed è trascritta senza ritardo presso l'ufficio dei registri immobiliari.

5. Alla realizzazione del piano di recupero e di valorizzazione si procede con le modalità disciplinate dal citato codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e, in particolare, dagli articoli 152 e seguenti, salvo il caso in cui il piano stesso preveda il trasferimento della proprietà dell'immobile in favore di un soggetto diverso dal comune per la successiva esecuzione delle opere.

6. Le opere previste dal piano di recupero e di valorizzazione possono essere finanziate con oneri a carico del bilancio comunale soltanto mediante ricorso alle fonti indicate all'articolo 199, comma 1, lettere da *a*) a *e*), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Qualora il piano proposto da un soggetto diverso dalla giunta comunale preveda il trasferimento della proprietà dell'immobile in favore di tale soggetto, il progetto preliminare determina, in misura proporzionata rispetto al vantaggio economico che esso prevede di ricavare dall'operazione, il corrispettivo spettante al comune in aggiunta al ristoro delle spese del procedimento e alle indennità di espropriazione da corrispondere.

7. Il progetto preliminare predisposto dalla giunta comunale o dagli altri soggetti indicati al comma 4 è sottoposto all'approvazione del consiglio comunale. Salvo quanto previsto dall'articolo 19, comma 4, l'approvazione del progetto preliminare da parte del consiglio comunale costituisce adozione delle necessarie varianti al vigente strumento urbanistico e ad essa consegue l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, con gli effetti previsti dall'articolo 9.

8. Qualora, dopo le comunicazioni previste rispettivamente dai commi 3 e 4, la proprietà dell'intero immobile, o della parte maggiore della sua superficie sia trasferita, per qualunque causa, a un diverso soggetto, il procedimento, su richiesta di quest'ultimo, è sospeso per sei mesi, decorrenti dalla data

del trasferimento della proprietà. Entro tale termine il nuovo proprietario deve intraprendere i lavori necessari per il recupero dell'immobile. Nel caso di successivo trasferimento di proprietà, la sospensione non può essere nuovamente richiesta se non sono decorsi due anni dalla fine della precedente. Al fine del recupero edilizio dell'immobile su iniziativa privata si prevede:

a) fino alla fine del 2017 la detrazione fiscale del 50 per cento per le ristrutturazioni edilizie, incluse le demolizioni e le ricostruzioni, che comprendano l'adeguamento sismico delle strutture, l'utilizzo di impianti tecnologici con produzione di energia da fonti rinnovabili e l'utilizzo di materiali sostenibili per l'architettura ecosostenibile e l'edilizia a basso impatto ambientale;

b) la riduzione del 50 per cento degli oneri concessori ove dovuti alle amministrazioni comunali;

c) l'esonero dal pagamento della tassa per l'occupazione del suolo pubblico dei cantieri».

Art. 2.

1. All'articolo 11, comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, dopo la lettera a) è inserita la seguente:

«a-bis) nel caso previsto dall'articolo 7-bis, comma 7, almeno venti giorni prima della delibera del consiglio comunale;».

Art. 3.

1. Alla sezione I del capo V del titolo II del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, dopo l'articolo 29 è aggiunto il seguente:

«Art. 29-bis. (L) - (Compensazione dell'indennità nel caso di espropriazione di im-

mobili abbandonati la cui proprietà è parcellizzata tra più soggetti). - 1. Nel caso previsto dall'articolo 7-bis l'indennità di espropriazione, ove corrisposta dal comune, è compensata, anche parzialmente, con gli importi dei tributi spettanti al medesimo comune ed esigibili alla data del pagamento definitivo dell'indennità stessa, dei quali i proprietari dell'immobile risultano essere debitori».

