

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1943

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **GIOACCHINO ALFANO**

Modifiche al 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, concernenti l'espropriazione di immobili abbandonati per l'attuazione di piani di recupero e valorizzazione

Presentata il 24 novembre 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — In molte parti d'Italia, soprattutto nei territori interessati nei decenni passati da intensi fenomeni di emigrazione e di spopolamento, si trovano edifici, anche 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, talvolta con danno del paesaggio, deturpato dalla presenza di costruzioni fatiscenti, certamente con inutile sperpero di un patrimonio che potrebbe essere proficuamente utilizzato.

Qualora tali edifici appartengano alle amministrazioni comunali è possibile —

pur tra le difficoltà che gli amministratori ben conoscono — riguadagnarli all'uso pubblico o dare ad essi una diversa destinazione economica. Recentemente ha suscitato l'interesse delle cronache l'iniziativa del sindaco di Salemi che, constatata l'impossibilità di provvedere al recupero con le risorse della comunità cittadina, ha proposto la vendita di immobili di proprietà comunale in abbandono, verso un corrispettivo simbolico, in favore di chi assuma l'impegno di restaurarli e di mantenerli in uso. Questa scelta, evidentemente proponibile solo in casi estremi, segnala comunque l'esigenza di promuovere la rinascita di centri urbani, restituendo a essi il perduto decoro, e di

imprimere vitalità all'economia locale procurando occasioni di lavoro e di nuove iniziative commerciali.

Corrispondenti soluzioni non sono tuttavia praticabili, attualmente, per gli immobili di proprietà privata che, perdurando il disinteresse dei proprietari, sono avviati a inevitabile rovina fino a divenire un pericolo per la stessa incolumità pubblica.

Per ovviare a ciò si è ritenuto di prevedere, con la presente proposta di legge, delle modificazioni alla disciplina sulle espropriazioni per pubblica utilità, che al fine di consentire ai comuni di individuare gli edifici 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 la loro valorizzazione, mediante il restauro e la destinazione ad usi pubblici ovvero l'utilizzazione economica, anche con l'alienazione in favore di soggetti pubblici o privati.

Nella formulazione delle nuove disposizioni si è avuta cura, da un lato, di tutelare il diritto dei proprietari degli immobili, imponendo l'invio di un avviso e prevedendo un congruo intervallo prima dell'avvio della procedura per la predisposizione e la realizzazione del piano di recupero.

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

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, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, il quale consente ai comuni di espropriare:

a) le aree inedificate e quelle su cui vi siano costruzioni in contrasto con la destinazione di zona o che hanno carattere provvisorio, a seguito dell'approvazione del piano regolatore generale, per consentirne l'ordinata attuazione nelle zone di espansione;

b) l'immobile al quale deve essere incorporata un'area inserita in un piano particolareggiato e non utilizzata quando il suo proprietario non intende acquistarla o non comunica proprie determinazioni, entro il termine di sessanta giorni, decorrente dalla ricezione di un avviso del dirigente dell'ufficio per le espropriazioni;

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, quando decorre inutilmente il termine, non inferiore a novanta giorni, fissato nell'atto determinativo della formazione del consorzio, notificato ai proprietari interessati.

In particolare, l'articolo 1 della presente proposta di legge novella il citato testo unico, introducendo un nuovo articolo 7-bis, concernente l'espropriazione di edifici che si trovano in stato di abbandono da almeno dieci anni. Lo stato di abbandono è definito quale situazione di grave deperimento degli elementi strutturali dell'edificio, accompagnata dalla mancata utilizzazione ultradecennale dell'immobile. Poiché gli edifici abbandonati sono talvolta oggetto di occupazione abusiva, viene espressamente escluso che possa considerarsi come utilizzazione dell'immobile la sua occupazione da parte di soggetti privi di titolo legittimo.

Gli immobili in stato di abbandono possono essere individuati dalla giunta

comunale, anche su segnalazione di altri soggetti pubblici o privati (i quali potrebbero essere gli stessi promotori del piano di recupero e di valorizzazione). La disposizione è formulata in termini facoltizzanti, in quanto la presente proposta di legge non presuppone in alcun modo l'obbligo di effettuare una ricognizione degli immobili abbandonati, ma intende semplicemente attribuire all'ente locale — sulla base della valutazione dei singoli casi concreti — un mezzo efficace per restituire valore a immobili inutilizzati.

Sulla base delle segnalazioni o su loro iniziativa, gli uffici comunali accertano la sussistenza delle condizioni che integrano lo stato di abbandono, precedentemente definite. Qualora l'accertamento — per il quale potranno essere utilizzate risultanze documentali e notizie acquisite direttamente *in loco* — confermi la situazione di abbandono, può essere avviato il procedimento per il recupero.

Tale procedimento inizia con l'invio di una comunicazione, mediante la quale il proprietario viene informato che, in mancanza dei necessari interventi di recupero, da avviare entro sei mesi, si potrà procedere all'espropriazione dell'immobile per la sua riutilizzazione. In caso di assenza o di irreperibilità del proprietario si prevedono forme di pubblicità mediante affissione all'albo pretorio del comune e pubblicazione nei siti informatici del comune stesso, ove esistente, e della regione o della provincia autonoma nel cui territorio è compreso il comune medesimo.

Decorso il termine di sei mesi, la giunta comunale, se ravvisa l'opportunità di procedere, può proporre al consiglio comunale l'inserimento del piano di recupero e di valorizzazione dell'immobile in stato di abbandono nel programma triennale dei lavori pubblici, previsto dall'articolo 128 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Il piano può essere direttamente predisposto dalla giunta comunale o proposto da altri soggetti pubblici o privati. Esso può prevedere sia la destinazione dell'immobile a fini di pubblica utilità, sia altre

forme di utilizzazione economica dello stesso, anche mediante alienazione. La norma consente la più ampia facoltà di scelta, in ragione delle diverse necessità della comunità locale, che non appare opportuno prefigurare in astratto: si potrà andare, quindi, dalla diretta utilizzazione quale sede di uffici comunali o di altri servizi di natura pubblica, alla realizzazione di alloggi popolari, ove la qualità e le caratteristiche dell'immobile e le esigenze della popolazione lo richiedano, fino al trasferimento a soggetti diversi, anche privati, che possono utilizzarlo, anche in forme commerciali, nel rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici: in quest'ultimo caso, come si è già accennato, il soggetto privato (ovvero il soggetto pubblico diverso dal comune) dovrà assicurare all'ente locale un idoneo corrispettivo, determinabile in relazione al vantaggio economico che tale soggetto prevede di ricavare dall'operazione.

La deliberazione adottata è comunicata ai proprietari dell'immobile con le stesse modalità previste per il precedente avviso ed è trascritta senza ritardo presso l'ufficio dei registri immobiliari.

Quale ulteriore tutela del diritto di proprietà, si prevede che, ove l'immobile intero o la parte maggiore della sua superficie siano trasferiti, per qualunque causa, a un soggetto diverso da quello nei cui riguardi erano state eseguite le comunicazioni, il nuovo proprietario, informato dell'esistenza del procedimento in virtù delle trascrizioni eseguite nei registri immobiliari, possa chiedere che esso sia 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: in mancanza, decorsi i prescritti sei mesi l'amministrazione potrà proseguire le attività volte all'espropriazione. La sospensione non può essere reiterata — anche nel caso di nuovo trasferimento di proprietà — se non sono decorsi due anni dalla precedente: la limitazione tende a evitare che successivi trasferimenti di proprietà vengano stru-

mentalmente operati per rendere inefficace il progetto di recupero dell'immobile.

Per la realizzazione del piano di recupero si fa rinvio alla disciplina prevista dal citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006. In particolare sarà quindi possibile il ricorso alle modalità di finanza di progetto, disciplinate agli articoli 152 e seguenti del medesimo codice specialmente laddove il piano sia proposto da un soggetto privato promotore.

A salvaguardia dei principi di buona amministrazione e per evitare che della facoltà attribuita all'ente locale possa abusarsi per operazioni svantaggiose sul piano finanziario, 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 di finanziamento degli investimenti 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. Si tratta, segnatamente:

a) delle entrate correnti destinate per legge agli investimenti;

b) degli avanzi di bilancio, costituiti da eccedenze di entrate correnti rispetto alle spese correnti aumentate delle quote capitali di ammortamento dei prestiti;

c) delle entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali, riscossioni di crediti, proventi di concessioni edilizie e relative sanzioni;

d) delle entrate derivanti da trasferimenti in conto capitale dello Stato e delle regioni, da altri interventi pubblici e privati finalizzati agli investimenti, da interventi finalizzati da parte di organismi comunitari e internazionali;

e) dell'avanzo di amministrazione, nelle forme disciplinate dall'articolo 187 del medesimo testo unico.

Rimangono pertanto escluse le possibilità di valersi di mutui passivi e di ogni altra forma di ricorso al mercato finanziario, previste dalle lettere *f*) e *g*) del comma 1 del medesimo articolo 199.

Come si è rilevato, qualora il piano proposto da un soggetto (pubblico o privato) diverso dalla giunta comunale preveda il trasferimento dell'immobile in favore di tale soggetto per la successiva esecuzione delle opere di recupero e di valorizzazione, il progetto preliminare deve determinare il corrispettivo spettante al comune in aggiunta al ristoro delle spese del procedimento e alle indennità di espropriazione da corrispondere ai proprietari. Questa disposizione tende a remunerare l'attività dell'amministrazione comunale e a consentire un vantaggio per la finanza dell'ente, correlativo al profitto che il soggetto che intraprende l'operazione prevede di ricavare da essa.

Il progetto preliminare (avente il contenuto previsto dall'articolo 93, comma 3, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006) può essere predisposto dalla giunta comunale o dal soggetto pubblico o privato proponente il piano. Esso è sottoposto all'approvazione del consiglio comunale. Salvo che la regione manifesti il proprio dissenso, secondo quanto previsto dall'articolo 19, comma 4, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001, l'approvazione del progetto preliminare da parte del consiglio comunale costituisce adozione delle necessarie varianti al vigente strumento urbanistico. Ad essa consegue, altresì, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, di durata quinquennale e con gli effetti previsti dall'articolo 9 dello stesso testo unico.

Fatte salve le norme speciali contenute nel nuovo articolo 7-bis, il procedimento di espropriazione è regolato dal citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001.

L'articolo 2 della presente proposta di legge modifica l'articolo 11, comma 1, del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001 disciplinando il termine della comunicazione agli interessati, relativa all'avvio del procedimento nella nuova fattispecie descritta. Tale comunicazione, preordinata ad assicurare la partecipazione degli inte-

ressati e aggiuntiva all'avviso già inviato a seguito dell'individuazione dell'immobile abbandonato, deve essere eseguita almeno venti giorni prima della data prevista per la delibera del consiglio comunale sul progetto preliminare.

L'articolo 3 della presente proposta di legge, introducendo il nuovo articolo 29-*bis* del medesimo testo unico, prevede, infine, che l'indennità dovuta per l'espropriazione degli immobili abbandonati debba essere compensata, anche parzialmente, con gli importi dei tributi spettanti al comune ed esigibili alla data del pagamento dell'indennità stessa, dei quali il proprietario dell'immobile risulta eventualmente debitore.

La disposizione non pregiudica ovviamente i diritti erariali tutelati dall'articolo 48-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, concernente i pagamenti delle pubbliche amministrazioni, che potranno essere esercitati sulla parte eventualmente resi-

dua dell'indennità. Essa tende invece a consentire una più agevole definizione dei rapporti finanziari tra il soggetto proprietario e l'ente pubblico, in circostanze nelle quali — proprio per lo stato di abbandono degli immobili — potrebbe essere frequente l'esistenza di debiti tributari formati a carico del proprietario medesimo.

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.

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

PROPOSTA 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, e successive modificazioni, dopo l'articolo 7 è aggiunto il seguente:

« ART. 7-bis. (L) — (*Espropriazione di edifici abbandonati*). — 1. Anche fuori dei casi indicati dall'articolo 7, il comune può espropriare gli immobili che si trovano in stato di abbandono da almeno dieci anni.

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

a) grave deperimento degli elementi strutturali dell'edificio;

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 hanno accertato la sussistenza delle condizioni indicate al comma 2, il sindaco, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, comunica ai proprietari dell'immobile, individuati secondo i registri catastali, che, qualora entro sei mesi dal ricevimento della comunicazione non intraprendano i lavori necessari per il recupero dell'immobile, 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 indicato al 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, e successive modificazioni, 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 propor-

zionata 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 ».

ART. 2.

1. All'articolo 11 (L), comma 1, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modificazioni, 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, e successive modificazioni, dopo l'articolo 29 è aggiunto il seguente:

« ART. 29-bis. (L) — *(Compensazione dell'indennità nel caso di espropriazione di immobili abbandonati)*. — 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 il proprietario dell'immobile risulta debitore ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16PDL0018210