



Disposizioni in materia di espropriazione di immobili in stato di degrado o di abbandono per il loro recupero e adeguamento alle norme di prevenzione del rischio sismico

A.C. 770

Dossier n° 430 - Schede di lettura
3 maggio 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	770
Titolo:	Introduzione dell'articolo 7-bis 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 altre disposizioni concernenti l'espropriazione di immobili in stato di degrado o di abbandono per il loro recupero e adeguamento alle norme di prevenzione del rischio sismico
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Nardi
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	22 giugno 2018
assegnazione:	22 dicembre 2019
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio e Tesoro, VI Finanze e della Commissione parlamentare per le questioni regionali

Premessa

La proposta di legge in esame reca disposizioni finalizzate all'espropriazione di immobili abbandonati e degradati, a sua volta orientata al recupero, alla riqualificazione e all'utilizzo degli stessi.

Nella relazione illustrativa viene sottolineato che, secondo una ricerca di Assoedilizia, in Italia esistono oltre 2 milioni di case abbandonate e disabitate, molte delle quali sarebbero "diroccate o cadenti; comunque disabitate e inutilizzate".

Secondo i [dati dell'ultimo censimento ISTAT](#), il numero di edifici inutilizzati sarebbe di circa 743.000 unità.

Merita evidenziare che la presente proposta di legge è analoga a proposte di legge già presentate nelle scorse legislature. Si ricorda in particolare la [proposta di legge C. 1943 della XVI legislatura](#).

Si fa inoltre notare che la finalità perseguita dalla proposta di legge in esame, cioè quella del recupero degli immobili già individuati dai comuni come degradati e abbandonati, è già prevista dalla legislazione di alcune regioni (si veda ad es. l'[art. 40-bis della L.R. Lombardia 12/2005](#), inserito dalla L.R. 18/2019) così come nei regolamenti edilizi comunali (si veda ad es. l'art. 89-bis del [regolamento edilizio del Comune di Genova](#)).

Poiché la proposta di legge in esame integra il testo unico in materia di espropriazione (D.P.R. 327/2001), appare utile richiamare, in estrema sintesi, le principali disposizioni recate da tale decreto.

Le norme previste dal testo unico espropri (D.P.R. 327/2001)

Il D.P.R. 327/2001 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. L'art. 1, comma 2, chiarisce che "si considera 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".

L'art. 2 dispone che l'espropriazione dei beni immobili o di diritti relativi ad immobili "può essere disposta nei soli casi previsti dalle leggi e dai regolamenti".

L'art. 5, comma 1, stabilisce che "le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, nel rispetto dei principi fondamentali

della legislazione statale nonché dei principi generali dell'ordinamento giuridico desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico", mentre il successivo comma 2 regola l'esercizio della potestà legislativa in materia di espropriazione per pubblica utilità da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

L'articolo 6, comma 1, dispone che l'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità è anche competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario.

L'articolo 7 individua i seguenti casi in cui il Comune può provvedere all'esproprio:

- a) 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, per consentirne l'ordinata attuazione nelle zone di espansione;
- b) 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, entro il termine di sessanta giorni, decorrente dalla ricezione di un avviso del dirigente dell'ufficio per le espropriazioni;
- c) immobili necessari per delimitare le aree fabbricabili e per attuare il piano regolatore, nel caso di mancato accordo tra i proprietari del comprensorio;
- d) aree inedificate e 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.

Ai sensi dell'art. 8, invece, il decreto di esproprio può essere emanato qualora:

- a) l'opera da realizzare sia prevista nello strumento urbanistico generale, o in un atto di natura ed efficacia equivalente, e sul bene da espropriare sia stato apposto il vincolo preordinato all'esproprio;
- b) vi sia stata la dichiarazione di pubblica utilità;
- c) sia stata determinata, anche se in via provvisoria, l'indennità di esproprio.

L'art. 11 stabilisce che al proprietario del bene sul quale si intende apporre il vincolo preordinato all'esproprio va inviato l'avviso dell'avvio del procedimento e che tale avviso "è comunicato personalmente".

In base all'art. 13, nel provvedimento che comporta la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio va emanato. Se tale determinazione manca, allora il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni, decorrente dalla data in cui diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità.

Il comma 8 di tale articolo dispone inoltre che "qualora il vincolo preordinato all'esproprio riguardi immobili da non sottoporre a trasformazione fisica, la dichiarazione di pubblica utilità ha luogo mediante l'adozione di un provvedimento di destinazione ad uso pubblico dell'immobile vincolato, con cui sono indicate le finalità dell'intervento, i tempi previsti per eventuali lavori di manutenzione, nonché i relativi costi previsti".

L'art. 20 dispone, tra l'altro, che "divenuto efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità, entro i successivi trenta giorni il promotore dell'espropriazione compila l'elenco dei beni da espropriare, con una descrizione sommaria, e dei relativi proprietari, ed indica le somme che offre per le loro espropriazioni. L'elenco va notificato a ciascun proprietario, nella parte che lo riguarda, con le forme degli atti processuali civili. Gli interessati nei successivi trenta giorni possono presentare osservazioni scritte e depositare documenti". Con le stesse modalità deve avvenire la notifica al proprietario dell'atto che determina in via provvisoria la misura della indennità di espropriazione.

In base all'art. 23 il decreto di esproprio dispone il passaggio del diritto di proprietà, o del diritto oggetto dell'espropriazione, sotto la condizione sospensiva che il medesimo decreto sia successivamente notificato ed eseguito. Lo stesso articolo prevede che tale decreto:

- è notificato al proprietario nelle forme degli atti processuali civili, con un avviso contenente l'indicazione del luogo, del giorno e dell'ora in cui è prevista l'esecuzione del decreto di espropriazione, almeno sette giorni prima di essa;
- è trascritto senza indugio presso l'ufficio dei registri immobiliari e le operazioni di trascrizione e di voltura nel catasto e nei libri censuari hanno luogo senza indugio, a cura e a spese del beneficiario dell'esproprio.

Il comma 5 dell'articolo 23 dispone che un estratto del decreto di esproprio è trasmesso entro cinque giorni per la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel Bollettino Ufficiale della Regione nel cui territorio si trova il bene. L'opposizione del terzo è proponibile entro i trenta giorni successivi alla pubblicazione dell'estratto. Decorso tale termine in assenza di impugnazioni, anche per il terzo l'indennità resta fissata nella somma depositata.

L'articolo 25 dispone che l'espropriazione del diritto di proprietà comporta l'estinzione automatica di tutti gli altri diritti, reali o personali, gravanti sul bene espropriato, salvo quelli compatibili con i fini cui l'espropriazione è preordinata, nonché che le azioni reali e personali esperibili sul bene espropriando non incidono sul procedimento espropriativo e sugli effetti del decreto di esproprio. Viene altresì stabilito che dopo la trascrizione del decreto di esproprio, tutti i diritti relativi al bene espropriato possono essere fatti valere unicamente sull'indennità.

Contenuto

La proposta di legge in esame si compone di tre articoli.

L'**articolo 1** introduce, nel testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 327/2001), un nuovo articolo 7-*bis* che consente al Comune di provvedere **all'espropriazione degli immobili in stato di degrado o di abbandono**, ne disciplina i

Espropriazione di immobili in stato di degrado

criteri e le procedure da seguire e individua inoltre le finalità a cui deve tendere l'espropriazione.

o di abbandono
(art. 1)

Individuazione degli immobili da espropriare

Il comma 1 del nuovo articolo 7-bis dispone che gli immobili da espropriare sono individuati **dagli uffici comunali o segnalati** dai cittadini ovvero da altri soggetti pubblici o privati.

Requisiti dell'immobile per l'espropriazione

Lo stesso comma 1 prevede che possano essere espropriati gli immobili che presentano un grave **deperimento degli elementi strutturali** oppure i cui proprietari:

a) abbiano **omesso, a seguito di specifica ordinanza, l'esecuzione di interventi urgenti** al fine di prevenire rischi alla pubblica incolumità dei cittadini;

Le ordinanze a cui si fa riferimento sembrano essere quei "provvedimenti, anche contingibili e urgenti" emanati dal sindaco (ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs. 267/2000), quale ufficiale del Governo, "al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana".

b) abbiano lasciato gli immobili in **stato di degrado o di abbandono da almeno 10 anni**.

Sotto il profilo della formulazione del testo, si valuti l'opportunità di chiarire se i casi di cui alle lettere a) e b) del comma 1 del nuovo art. 7-bis siano tra loro alternativi ovvero concorrenti.

Avvio della procedura

Il comma 2 dell'articolo 7-bis prevede che, **con delibera del Comune**, si provvede:

- all'**accertamento della sussistenza delle condizioni** succitate;
- a dettare le **prescrizioni necessarie per il recupero del bene**;
- all'**avvio del procedimento di espropriazione**.

Notifica ai proprietari

Al fine di assicurare la tutela dei diritti dei proprietari, lo stesso comma 2 prevede che la deliberazione comunale è:

- affissa all'albo pretorio;
- pubblicata nel sito *internet* istituzionale del comune;
- e inviata, **mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento**, all'ultima residenza conosciuta di ciascuno dei proprietari dell'immobile.

Acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale

Il comma 3 dell'art. 7-bis dispone che, **decorso il termine di 6 mesi**, qualora il proprietario o i proprietari dell'immobile siano irreperibili o dichiarino di non essere in grado di recuperarlo, questo è acquisito senza indugio al patrimonio comunale, **tramite deliberazione i cui contenuti sono trascritti nei registri immobiliari**.

Si valuti l'opportunità di precisare che il termine decorre dalla data di pubblicazione della delibera comunale prevista dal comma 2.

Lo stesso comma 3 dispone che **nel medesimo termine, se non fatti valere, decadono gli eventuali diritti reali o le ipoteche esistenti sul bene**.

Il comma in esame dispone altresì che, nei **casi in cui il bene è di proprietà indivisa tra più soggetti**, decorso il termine di sei mesi, la proprietà è attribuita integralmente al proprietario o ai proprietari che assumano l'onere di procedere agli interventi previsti dalle ordinanze comunali, entro un termine concordato con il comune, decorso il quale, se i lavori non sono stati interamente eseguiti, l'immobile è comunque acquisito al patrimonio comunale. A tale fine, le quote di proprietà non intervenute sono paritariamente ripartite tra i soggetti intervenuti.

Nel medesimo termine di sei mesi, il soggetto eventualmente **titolare di ipoteca sull'immobile, ove assuma l'onere di procedere agli interventi previsti** dalle ordinanze comunali con le modalità prescritte dal presente comma, ne diviene proprietario, ove il proprietario o i proprietari del bene siano irreperibili.

Si valuti l'opportunità di chiarire se tra gli interventi cui il proprietario o i proprietari (in caso di proprietà indivisa) ovvero i soggetti titolari di ipoteca assumano l'onere di procedere rientrano, oltre a quelli previsti dalle ordinanze comunali di cui al comma 1, lettera a), anche gli interventi previsti nelle ulteriori prescrizioni contenute nella delibera comunale di cui al comma 2.

Destinazione finale dell'immobile

Il comma 4 dell'art. 7-bis - al fine di evitare che gli immobili acquisiti al patrimonio comunale secondo la procedura del presente articolo costituiscano un onere per la finanza pubblica - prevede che i comuni, nell'ambito della loro autonomia, procedono senza indugio, **entro 60 giorni dall'acquisizione** dell'immobile, al suo **ripristino e riutilizzo o all'immissione sul mercato immobiliare**, tramite proprie società veicolo che procedono al preventivo ripristino o alla loro vendita diretta a privati mediante aste pubbliche, a condizione che, per contratto, attuino le prescrizioni delle ordinanze comunali, secondo criteri di economicità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Si valuti l'opportunità di chiarire il profilo già oggetto dell'osservazione riferita al comma 3.

Più in generale, si osserva inoltre che, sebbene la disciplina dell'espropriazione dettata dalla proposta di legge in esame si inserisca in forma di novella nel testo unico in materia di espropriazione per pubblica utilità (D.P.R. 327/2001), la stessa prevede una procedura espropriativa speciale rispetto a quella generale contenuta nel suddetto testo unico. Andrebbe pertanto valutata l'opportunità di specificare quali istituti contemplati nel testo unico siano applicabili anche a tale disciplina speciale, anche alla luce dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, che subordina la legittimità dell'espropriazione per pubblica utilità alla corresponsione di un indennizzo.

L'**articolo 2** prevede specifici obblighi, nell'ambito del procedimento di espropriazione disciplinato dall'articolo 1, in capo ai comuni classificati come appartenenti alle zone sismiche 1 e 2, cioè alle zone a maggiore sismicità.

Il **comma 1** di tale articolo dispone che i **comuni classificati come appartenenti alle zone sismiche 1 e 2** ai sensi dell'[ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003](#), **procedono alle verifiche, agli adempimenti e ai procedimenti previsti** dalle disposizioni di cui all'**articolo 1** della presente legge **entro 6 mesi** dalla data di entrata in vigore della medesima legge.

Lo stesso comma dispone che nei suddetti comuni **le attività di recupero** degli immobili **devono necessariamente comprendere l'adeguamento antisismico**. Nei casi di cessione diretta a privati, tale onere è posto, per contratto, a carico dell'acquirente.

Il **comma 2** dell'articolo 2 prevede che le **regioni e i comuni adeguano il proprio ordinamento** alle disposizioni di cui alla presente legge **entro 6 mesi** dalla data della sua entrata in vigore.

L'**articolo 3** reca disposizioni di carattere finanziario finalizzate alla copertura degli oneri connessi alle procedure espropriative e alle successive attività di recupero.

Il **comma 1** prevede l'**istituzione**, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, **di un fondo** per gli oneri di espropriazione degli immobili in stato di degrado o di abbandono, destinato alla messa in sicurezza e al ripristino degli immobili acquisiti secondo le modalità indicate dalle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2, con una dotazione di **15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023**.

Lo stesso comma dispone che **due terzi delle risorse** del fondo sono **destinate ai comuni delle zone sismiche 1 e 2**.

La norma destina le risorse del fondo alla copertura degli oneri destinati alla messa in sicurezza e al ripristino degli immobili, senza fare esplicito riferimento agli oneri nascenti dal pagamento degli indennizzi.

Si valuti pertanto l'opportunità di prevedere, anche alla luce dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione, una copertura riferita espressamente anche agli oneri derivanti dalla corresponsione degli indennizzi ai proprietari espropriati.

Il comma 1 dispone inoltre che, **a decorrere dall'anno 2023**, il Fondo è alimentato secondo le modalità indicate nel comma 2.

Il successivo **comma 2**:

- dispone che il fondo in questione ha carattere **rotativo**;
- e demanda ad un apposito **decreto ministeriale** (che dovrà essere emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, **entro 3 mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge) la **definizione dei criteri di gestione delle risorse del fondo**. Nello specifico la norma fa riferimento ai criteri per la determinazione dell'importo massimo dell'anticipazione attribuibile a ciascun ente locale, nonché le modalità per la concessione e per la restituzione della stessa in un periodo massimo di sette anni a decorrere dall'anno successivo a quello in cui essa è erogata.

Il **comma 3** disciplina la **copertura finanziaria**, prevedendo che all'onere derivante dal

Obblighi per i comuni a maggiore sismicità (art. 2)

Disposizioni finanziarie (art. 3)

comma 1, pari a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Si segnala la necessità di aggiornare la decorrenza degli oneri a partire dall'esercizio finanziario 2021 in corso.

Il **comma 4 autorizza** il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le **occorrenti variazioni di bilancio**.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge in esame reca - con riferimento alle previsioni in materia di espropriazione degli immobili in stato di degrado o di abbandono - norme riconducibili alla materia **ordinamento civile e penale**, attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché - in relazione alle previsioni concernenti il recupero edilizio e il riutilizzo degli immobili medesimi - alla materia **governo del territorio**, attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Rilevano inoltre per la proposta di legge in esame (con particolare riferimento alle disposizioni relative agli obblighi per i comuni a maggiore sismicità) anche le materie **sicurezza**, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione - come limite esterno alla materia governo del territorio in relazione al profilo della sicurezza degli edifici - e **protezione civile**, attribuita alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, alla quale è riconducibile la disciplina degli interventi edilizi in zona sismica per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica (sentenze nn. 246/2019, 68/2018, 60/2017, 167/2014 e 300/2013 della Corte costituzionale).

Analisi di impatto di genere

La proposta di legge in esame è finalizzata al recupero e al riutilizzo del patrimonio immobiliare degradato presente nel territorio comunale. Benché non siano specificate in modo dettagliato le possibili destinazioni degli immobili recuperati (la norma si limita infatti a parlare di riutilizzo o di immissione nel mercato), è possibile ipotizzare che i Comuni faranno uso di una parte degli immobili in questione (nella forma del riutilizzo per finalità di natura sociale) per far fronte a situazioni di fragilità della popolazione (ad es. mediante la loro destinazione ad alloggi di edilizia residenziale pubblica). In questo senso, quindi, la proposta di legge in esame potrebbe fornire indirettamente nuovi strumenti a livello locale per agire sulle diseguaglianze di genere, essendo le stesse maggiormente presenti nei contesti caratterizzati da degrado sociale e carenze abitative.

Come si legge nel [Bilancio di genere 2018 del Ministero dell'economia e delle finanze](#) (pag. 261), "le donne tendono a beneficiare maggiormente degli uomini di edilizia abitativa pubblica, con impatti positivi che si estendono ai figli".

Andrebbe dunque valutata l'opportunità di introdurre previsioni volte ad assicurare che, nella fase attuativa, si tenga conto di un possibile impatto di genere del riutilizzo degli immobili recuperati.