

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 419

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LUPI, ALESSANDRO COLUCCI

Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e 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 in stato di degrado o di abbandono per il loro recupero e adeguamento alle norme di prevenzione del rischio sismico

Presentata il 20 ottobre 2022

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituisce la ripresentazione del testo presentato il 23 settembre 2016 dall'onorevole Latronico ed altri (atto Camera n. 4054), decaduto col finire della XVII legislatura, già riproposto nella XVIII legislatura (atto Camera n. 487), rispetto al quale questa parte politica ritiene opportuno aprire il dibattito per la significativa valenza in termini di recupero e di messa in sicurezza del patrimonio abitativo nazionale che esso comporta.

Secondo una ricerca del CESCAT-Centro studi casa ambiente e territorio di Assoedilizia, in Italia esistono oltre 2 milioni di case abbandonate e disabitate. Esse sono

prevalentemente ubicate nei piccoli comuni, nelle campagne e in montagna. Si tratta di abitazioni abbandonate dagli emigranti, che hanno lasciato l'Italia fin quasi alla soglia degli anni '80 del secolo scorso, di casolari, casupole, baite, ville rustiche, antiche magioni, casali, rocche, cascinali e case cantoniere; non infrequenti sono anche gli immobili del demanio civile e militare. Molte sono diroccate o cadenti; comunque disabitate e inutilizzate. Tuttavia moltissime sono iscritte nel catasto e, qualora lo stato di abbandono continuasse, dovrebbero essere cancellate dallo stesso. Tra l'altro, questa situazione è la causa della discrepanza tra il numero delle abi-

tazioni risultanti al catasto (31,5 milioni) e quello rilevato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in occasione dell'ultimo censimento (28,5 milioni).

Per avere un quadro completo, va tenuto conto anche delle abitazioni rurali ed ex rurali (queste ultime oltre 870.000) che erano o sono iscritte nel catasto dei terreni e non in quello dei fabbricati.

Gli immobili abbandonati e disabitati sono dunque una realtà significativa nel nostro Paese.

La presente proposta di legge introduce una procedura volta a stimolare il recupero di questi immobili nonché, nei comuni ad elevato rischio antisismico, oltre il recupero, anche l'adeguamento antisismico.

Dal momento della presentazione della citata proposta di legge dell'onorevole Latronico (settembre 2016) sono state adottate alcune disposizioni volte a favorire il recupero degli immobili abbandonati. Si tratta di in particolare di due misure:

1) l'articolo 3 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, prevede, limitatamente alle regioni meridionali e ai territori colpiti dagli eventi sismici del 2016, la creazione di una « banca delle terre abbandonate o incolte e misure per la valorizzazione dei beni non utilizzati » che riguarda: *a)* i terreni agricoli sui quali non sia stata esercitata l'attività agricola minima da almeno dieci anni; *b)* le aree edificate ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico-ricettivo e le relative unità immobiliari che risultino in stato di abbandono da almeno quindici anni. Entro sei mesi, tutti i comuni interessati dovevano effettuare una ricognizione dei suddetti beni in stato di abbandono e poi devono pubblicarne l'elenco nel proprio sito *internet* istituzionale. I giovani tra i 18 e i 40 anni di età avevano sei mesi di tempo per presentare un progetto volto alla valorizzazione e all'utilizzo del bene. Se il progetto era accolto il comune consegnava i beni all'aggiudicatario, che era tenuto a svolgere il progetto e a pagare un canone fissato da una perizia tecnica. Se il bene era privato, il comune chiedeva al proprietario di poter utilizzare il bene. Se

questi accettava, il canone era versato a lui. La cosa importante era che gli aggiudicatari accedevano ai finanziamenti della misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata « Resto al sud », che prevede finanziamenti fino a 50.000 euro per il singolo richiedente e fino a 200.000 euro se l'istanza è presentata da più soggetti. Il 35 per cento di questi soldi è a fondo perduto, il restante 65 per cento è concesso sotto forma di prestito a tasso zero, da restituire in otto anni. Tuttavia il punto nodale irrisolto di questa norma consisteva nel fatto che non solo occorreva individuare il proprietario dell'immobile, ma anche che egli fosse d'accordo;

2) l'articolo 5 della legge 6 ottobre 2017, n. 158, concernente misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni. Tale articolo riguarda il contrasto dell'abbandono di immobili, intesi come terreni e fabbricati. I comuni possono acquisirli e riqualificarli, accedendo alle risorse del Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni (FSPC). La finalità è anche quella di prevenire situazioni di pericolo o crolli. In questo caso, ci troviamo di fronte a una norma molto depotenziata, più che altro a una norma manifesto. I comuni hanno già poteri di intervento per quel che riguarda le situazioni di pericolo. L'unica novità consiste che nel fatto che questi interventi possono accedere al FSPC. Ma la scarsità di risorse del Fondo (10 milioni di euro per l'anno 2017 e 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023, somme incrementate di 10 milioni di euro a partire dal 2018 dal comma 862 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 – legge di bilancio 2018, ma con vincoli di destinazione), da ripartire tra tutte le tipologie di intervento previste dalla legge sui piccoli comuni, in pratica annulla la possibilità di rispondere alle esigenze degli enti.

Entrambe le misure sopra delineate, quindi, sono da ritenersi insufficienti per recuperare gli immobili abitativi abbandono-

nati a seguito dello spopolamento dei piccoli comuni. La gran parte di questi è semplicemente chiusa da anni, decenni, abbandonata, con più proprietari o con proprietari irreperibili. Per molti eredi poi, il titolo di proprietà consiste in semplici scritture private, non registrate al catasto. Sono note le difficoltà a cui vanno incontro coloro che vogliono acquistare questi immobili abbandonati. A volte le difficoltà di individuare i legittimi proprietari, di reperirli e di metterli d'accordo sono tali che si finisce col rinunciare.

Nella procedura da noi proposta, invece, si stabilisce una sorta di « corso forzoso », cioè un termine di adeguamento a carico dei proprietari, decorso il quale gli immobili vengono acquisiti al patrimonio dei comuni ove sono ubicati e da questi riutilizzati o immessi sul mercato, previo ripristino o nello stato in cui si trovano.

L'articolo 1 interviene in materia di recupero degli innumerevoli immobili abbandonati, che possono avere un interesse culturale, mediante specifiche modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, di seguito « codice ».

Il comma 1, lettera *a*), interviene sull'articolo 14 del codice, relativo al procedimento per la dichiarazione di interesse culturale, prevedendo un termine di novanta giorni a carico della soprintendenza per lo svolgimento delle procedure di sua competenza, nei casi in cui la richiesta di dichiarazione di interesse culturale è avanzata dai comuni o dalle regioni. In tali casi la dichiarazione di interesse culturale può essere emanata dal soprintendente stesso, invece che dal Ministro della cultura. La norma ha valenza generale per tutti i beni culturali (non solo per gli immobili) e ha l'effetto di accelerare i procedimenti.

La lettera *b*) introduce una procedura, totalmente innovativa, mediante l'inserimento nel codice di un nuovo articolo 15-bis, rubricato « Dichiarazione di interesse culturale per gli immobili lasciati dai proprietari in stato di degrado o abbandono ». I comuni possono avviare il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale per gli immobili abbandonati dal

proprietario, anche nel caso in cui (come spesso accade in Italia) siano più di uno.

Ottenuta tale dichiarazione, la norma prevede ampie garanzie per la tutela dei diritti proprietari e concede un periodo di sei mesi affinché questi procedano all'attuazione delle prescrizioni conservative (articoli 32 e 33 del codice).

Tuttavia, nel caso in cui i proprietari siano irreperibili o espressamente rinuncino, l'immobile è acquisito al patrimonio comunale. Decadono in tal caso tutti gli eventuali diritti reali sull'immobile e anche le ipoteche, a meno che il titolare dell'ipoteca non dichiari, in assenza di pretese dei proprietari, di voler procedere all'attuazione delle prescrizioni, diventando egli stesso proprietario.

Nei casi di proprietà indivisa, ove solo alcuni dei proprietari si rendano disponibili ad attuare le prescrizioni, l'intera proprietà è tra questi equamente divisa.

Se nessun proprietario o ipotecante si fa vivo, il comune può: *a*) procedere agli interventi conservativi, concordandoli con il soprintendente, nei limiti delle risorse disponibili, fatti salvi gli interventi per la messa in sicurezza e per la tutela dell'incolumità pubblica, per destinare l'immobile a finalità di interesse pubblico; *b*) immettere l'immobile sul mercato secondo modalità concordate con il soprintendente, con la garanzia che le prescrizioni conservative saranno attuate.

La lettera *c*), infine, accelera ulteriormente il meccanismo prevedendo che le prescrizioni conservative relative agli immobili comunali possano essere dettate dal soprintendente invece che dal Ministro della cultura.

L'articolo 2 interviene, in maniera analoga all'articolo 1, sugli immobili abbandonati o in stato di degrado. La procedura è simile a quella descritta per immobili che possono essere dichiarati di interesse culturale, salvo che per il fatto che i proprietari sono tenuti a osservare le prescrizioni di decoro, recupero e messa in sicurezza stabilite dalle ordinanze comunali. Anche in questo caso il proprietario può dichiarare di non essere in grado di ripristinare il bene, lasciandolo di fatto al comune.

Per questo tipo di immobili, una volta acquisiti al patrimonio comunale, gli oneri di finanza pubblica possono essere significativi. Pertanto il comma 4 del nuovo articolo 1-*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, prevede sia una procedura di riutilizzo, sia la possibilità di immissione sul mercato immobiliare, tramite « società veicolo » comunali che procedono al preventivo ripristino o alla loro vendita direttamente a privati mediante aste pubbliche, a condizione che, per contratto, attuino le prescrizioni delle ordinanze comunali.

L'articolo 3, al comma 1, prevede che nei comuni classificati come zone sismiche 1 e 2 le attività di recupero degli immobili devono necessariamente comportare l'adeguamento antisismico. Nei casi di cessione diretta a privati tale onere è posto, per contratto, a carico dell'acquirente. La norma, inoltre, prevede che nelle zone sismiche i comuni, entro il termine di sei mesi, debbano procedere all'individuazione degli immobili abbandonati, sia nel caso di beni culturali, sia in tutti gli altri casi.

Il comma 2 prevede che le regioni e i comuni adeguano il proprio ordinamento alle norme della legge entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

L'articolo 4 reca, infine, le disposizioni finanziarie.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di recupero e protezione antisismica degli immobili, anche abbandonati, dichiarati beni culturali)

1. Al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 14:

1) al comma 1 è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Nei casi in cui la richiesta sia avanzata dalla regione o da un altro ente territoriale interessato, il procedimento si conclude entro il termine di novanta giorni, decorso il quale il procedimento si intende positivamente concluso e il soprintendente è tenuto a eseguire gli adempimenti di competenza »;

2) al primo periodo del comma 6 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , fatto salvo quanto previsto dal comma 6-bis »;

3) dopo il comma 6 è aggiunto il seguente:

« 6-bis. Nei casi in cui la richiesta di cui al comma 1 sia avanzata dalla regione o da un altro ente territoriale interessato, la dichiarazione dell'interesse culturale può essere adottata dal soprintendente. La dichiarazione è comunicata senza indugio al Ministero, per gli adempimenti di competenza »;

b) dopo l'articolo 15 è inserito il seguente:

« ART. 15-bis. — *(Dichiarazione dell'interesse culturale per gli immobili lasciati in stato di degrado o di abbandono dai proprietari) — 1.* Con particolare riferimento agli immobili per i quali sia necessario il

consolidamento statico a tutela della pubblica incolumità o l'adeguamento antisismico, se questi sono lasciati in stato di degrado o di abbandono dai proprietari, i comuni, ove ne ricorrano i presupposti, con propria deliberazione avviano il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale di cui all'articolo 14.

2. Qualora l'immobile dichiarato di interesse culturale appartenga a più proprietari, individuati secondo i registri catastali, e nel caso in cui i proprietari degli immobili siano irreperibili, il termine per il ricorso avverso la dichiarazione, nonché quello per l'avvio degli interventi conservativi imposti ai sensi dell'articolo 33, è di sei mesi. Il termine decorre dalla data di dichiarazione dell'interesse culturale.

3. Al fine di assicurare la tutela dei diritti proprietari, la dichiarazione dell'interesse culturale è affissa all'albo pretorio nonché 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. Alla dichiarazione sono allegate le prescrizioni a tutela del bene che sono poste a carico dei proprietari.

4. Decorso il termine di sei mesi, qualora il proprietario o i proprietari dell'immobile siano irreperibili o abbiano dichiarato che non intendono recuperare il bene, questo è acquisito senza indugio al patrimonio comunale, tramite delibera i cui contenuti sono trascritti nei registri immobiliari. Nel medesimo termine, se non fatti valere, decadono gli eventuali diritti reali o le ipoteche esistenti sul bene. Nei casi in cui il bene sia di proprietà indivisa tra più soggetti, decorso il termine di sei mesi, la proprietà è attribuita integralmente al proprietario o ai proprietari che si accollino l'onere di procedere agli interventi conservativi entro un termine concordato con il comune, decorso il quale 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 si ac-

colli l'onere di procedere agli interventi conservativi con le modalità prescritte dal presente comma, ne diviene proprietario, ove il proprietario o i proprietari del bene siano irreperibili.

5. I comuni che hanno acquisito immobili al proprio patrimonio secondo le modalità previste dal presente articolo possono:

a) procedere agli interventi conservativi di cui agli articoli 32 e 33, concordandoli con il soprintendente, nei limiti delle risorse disponibili, fatti salvi gli interventi per la messa in sicurezza e a tutela dell'incolumità pubblica, per destinare l'immobile a finalità di interesse pubblico;

b) procedere, al fine di evitare che gli immobili costituiscano un onere di finanza pubblica, all'immissione degli immobili nel mercato immobiliare, secondo modalità concordate con il soprintendente, tramite proprie società veicolo che procedono alla preventiva attuazione degli interventi conservativi di cui agli articoli 32 e 33, o mediante vendita direttamente a privati che se ne accollino, per contratto e sotto la vigilanza del soprintendente, il relativo onere, mediante aste pubbliche, secondo criteri di economicità, trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa »;

c) dopo il comma 1 dell'articolo 32 è inserito il seguente:

« *1-bis.* Le disposizioni del comma 1 del presente articolo possono essere impartite dal soprintendente nei casi previsti dal comma *6-bis* dell'articolo 14 e dall'articolo *15-bis* ».

Art. 2.

(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, in materia di espropriazione degli immobili lasciati in stato di abbandono)

1. Nel 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. – (*Espropriazione degli immobili lasciati in stato di degrado o di abbandono dai proprietari*) – 1. Il comune può espropriare gli immobili, individuati dagli uffici comunali o segnalati dai cittadini o da altri soggetti pubblici o privati, che presentino un grave deperimento degli elementi strutturali o 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;

b) li abbiano lasciati in stato di degrado o di abbandono da almeno dieci anni.

2. Con propria delibera i comuni accertano le condizioni di cui al comma 1, dettano le prescrizioni necessarie per il recupero del bene e avviano il procedimento di espropriazione. Al fine di assicurare la tutela dei diritti proprietari, la deliberazione comunale è affissa all'albo pretorio nonché 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.

3. Decorso il termine di sei mesi, qualora il proprietario o i proprietari del bene 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. Nel medesimo termine, se non fatti valere, decadono gli eventuali diritti reali o le ipoteche esistenti sul bene. Nei casi in cui il bene sia di proprietà indivisa tra più soggetti, decorso il termine di sei mesi, la proprietà è attribuita integralmente al proprietario o ai proprietari che si accollino l'onere di procedere agli interventi previsti dalle ordinanze comunali, entro un termine concordato con il comune, decorso il quale 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 si accolli 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.

4. Al fine di evitare che gli immobili acquisiti al patrimonio comunale secondo la procedura del presente articolo costituiscano un onere di finanza pubblica, i comuni, nell'ambito della loro autonomia, procedono senza indugio al loro ripristino e riutilizzo o alla loro immissione nel mercato immobiliare, tramite proprie società veicolo che procedono al preventivo ripristino o alla loro vendita direttamente 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 ».

Art. 3.

(Obblighi dei comuni classificati come zone sismiche 1 e 2. Disposizione di adeguamento)

1. I comuni classificati come zone sismiche 1 e 2 ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, pubblicata nel supplemento ordinario n. 72 alla *Gazzetta Ufficiale* n. 105 dell'8 maggio 2003, procedono alle verifiche, agli adempimenti e ai procedimenti previsti dalle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge. 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.

2. Le regioni e i comuni adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni di cui alla presente legge entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

Art. 4.

(Disposizioni finanziarie)

1. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, con una dotazione di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027, il Fondo per gli oneri di espropriazione degli immobili lasciati in stato 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. A decorrere dall'anno 2027 il Fondo è alimentato secondo le modalità indicate nel comma 2 del presente articolo. Due terzi delle risorse del Fondo sono destinate ai comuni individuati ai sensi dell'articolo 3, comma 1.

2. Il Fondo di cui al comma 1 è a carattere rotativo. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i 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 è erogata l'anticipazione.

3. All'onere derivante dall'attuazione del comma 1, pari a 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2027, si provvede, per gli anni 2023 e 2024, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento del fondo speciale di conto capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2022-2024, 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 2022, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

PAGINA BIANCA



19PDL0010090