Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

N. 1302

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ANGRISANI, ORTIS, DE LUCIA, GAUDIANO, GALLICCHIO, FENU, GIANNUZZI, PRESUTTO, DONNO, NOCERINO, LEONE, ROMANO, MATRISCIANO, GRANATO, CORRADO, ORTOLANI, GARRUTI, MININNO, TRENTACOSTE, LOREFICE, ABATE e DI MICCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MAGGIO 2019

Modificazioni alla legge 6 ottobre 2017, n. 158, in materia di sostegno e valorizzazione dei piccoli comuni e di riqualificazione e recupero dei centri storici dei medesimi comuni

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI.– La legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni, all'articolo 1 individuava finalità e scopi, nello specifico prevedendo che, in ossequio agli articoli 3, 44, secondo comma, 117 e 119, quinto comma, della Costituzione, nonché in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale di cui all'articolo 3 del Trattato sull'Unione europea, e nel rispetto delle pari opportunità per le zone con svantaggi strutturali e permanenti di cui all'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, si debba promuovere l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, tutelando e valorizzando al contempo il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico.

È bene rilevare, anzitutto, che per effetto di tale disposizione i soggetti legittimati alla richiesta di fondi sono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti nonché i comuni istituiti a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno popolazione fino a 5.000 abitanti, purché rientrino in una delle seguenti tipologie:

a) comuni collocati in aree interessate da fenomeni di dissesto idrogeologico;

b) comuni caratterizzati da marcata arretratezza economica;

c) comuni nei quali si è verificato un significativo decremento della popolazione residente rispetto al censimento generale della popolazione effettuato nel 1981;

d) comuni caratterizzati da condizioni di disagio insediativo, sulla base di specifici parametri definiti in base all'indice di vecchiaia, alla percentuale di occupati rispetto alla popolazione residente e all'indice di ruralità;

e) comuni caratterizzati da inadeguatezza dei servizi sociali essenziali;

f) comuni ubicati in aree contrassegnate da difficoltà di comunicazione e dalla lontananza dai grandi centri urbani;

g) comuni la cui popolazione residente presenta una densità non superiore ad 80 abitanti per chilometro quadrato;

h) comuni comprendenti frazioni con le caratteristiche di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)* o *g)*: in tal caso, i finanziamenti disposti ai sensi dell'articolo 3 sono destinati a interventi da realizzare esclusivamente nel territorio delle medesime frazioni;

i) comuni appartenenti alle unioni di comuni montani di cui all'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, o comuni che comunque esercitano obbligatoriamente in forma associata, ai sensi del predetto comma 28, le funzioni fondamentali ivi richiamate;

l) comuni con territorio compreso totalmente o parzialmente nel perimetro di un parco nazionale, di un parco regionale o di un'area protetta;

m) comuni istituiti a seguito di fusione;

n) comuni rientranti nelle aree periferiche e ultraperiferiche, come individuate nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, di cui all'articolo 1, comma 13, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Secondo dati Ancitel, sito telematico dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), su poco meno di 8.000 comuni, quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti sono ben 5.564 (pari a quasi il 70 per cento del totale) e i fondi destinati agli scopi indicati in precedenza sono, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, di 10 milioni di euro per l'anno 2017 e di 15 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2018 al 2023.

Una somma piuttosto esigua per una platea così vasta di potenziali richiedenti, tanto che si rischierebbe di polverizzare o peggio, paralizzare, ogni forma di salvaguardia e tutela che pure la legge intenderebbe garantire in particolare per gli enti locali più piccoli, maggiormente bisognosi di finanziamenti.

Non si dimentichi – in secondo luogo – che, come indicato dalle finalità di cui al comma 1 dell'articolo 1, la legge n.158 del 2017 intendeva permettere alle istituzioni locali di valorizzare il proprio patrimonio storico-culturale. Tuttavia, a tale scopo, l'unica previsione che si evince dal testo di legge in esame è contenuta all'articolo 5 che si configura, in buona sostanza, più come mera dichiarazione di intenti che non come dettato normativo vero e proprio, non costituendo, né prevedendo, alcuno strumento specifico ulteriore da fornire alla pubblica amministrazione per intervenire in quei casi in cui beni storici di rilevante impatto culturale, ancorché in mano ai privati, sono soggetti a decadimento e quindi destinati, nella migliore delle ipotesi, a successiva demolizione sempreché, nelle more di un provvedimento di abbattimento, il crollo parziale di un edificio non coinvolga persone o cose danneggiandole talvolta in maniera seria e irreparabile.

Alla luce di tali preliminari rilievi è di tutta evidenza che l'allocazione dei fondi, se commisurata al numero di potenziali comuni richiedenti, è del tutto inadeguata e che nulla si dispone, nel concreto, per permettere alle istituzioni di intervenire nelle occasioni, che si susseguono con frequenza, in cui il patrimonio culturale, anche privato, è soggetto a incuria e versa in stato di disfacimento fino a dover essere demolito.

Pertanto, ciò premesso e considerato, il presente disegno di legge si propone in particolare, con riferimento al comma 1, lettera *a)*, di ottenere una migliore capacità dell'operatività della legge attraverso la riduzione del numero dei comuni legittimati alla ricezione dei fondi. In ossequio ai princìpi di economicità ed efficacia dell'operato della pubblica amministrazione, e viste le disposizioni di cui all'articolo 16 della legge n.158 del 2017 sull'invarianza finanziaria, appare opportuno, infatti, ridurre la platea dei comuni legittimati favorendo, in luogo di quelli con fino a 5.000 abitanti residenti (che corrispondono a quasi il 70 per cento degli enti locali italiani) i comuni con non più di 3.000 abitanti residenti.

Con riferimento alla lettera *b)* di acquisire da parte della pubblica amministrazione beni di interesse storico-culturale, anche privati, in caso di stato di deperimento degli stessi e inerzia della proprietà, con conseguente facoltà di cambio destinazione d'uso in accordo agli obiettivi della stessa legge n. 158 del 2017. In particolare, con riguardo alla necessità di integrare e disciplinare più concretamente l'operatività dell'articolo 5 della legge n.158 del 2017 circa la tutela del patrimonio culturale e architettonico, e alla luce del combinato disposto degli articoli 10, 11, 12, 13 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, con l'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, e l'articolo 31 del testo unico sull'edilizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, rubricato « Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali » occorre, nello specifico, valutare dunque la possibilità per la pubblica amministrazione, in caso di inerzia del privato nell'ottempe-

rare agli obblighi di legge, di acquisire la proprietà del bene costruito in difformità della legge.

In altri termini affiancare alla previsione generica dell'articolo 5 della legge n. 158 del 2017 un ulteriore disposizione legislativa, più circostanziata e puntuale che fornisca concretamente ai comuni, in tutti quei casi in cui si è in presenza di beni mobili o immobili, anche di proprietà privata, dichiarati di interesse storico o culturale dalle competenti soprintendenze, di uno strumento legislativo che possa permettere all'amministrazione di sollecitare i privati ed, *extrema ratio*, di acquisire e ripristinare i beni salvo poi predisporne una nuova funzionalizzazione restituendoli così alla comunità.

Con il comma 4 dell'articolo 5 novellato si interviene, infine, sul comma 3 dell'articolo 71 del codice del Terzo settore. Gli enti locali sono sprovvisti di un regolamento che disciplini gli oneri concessori, tanto che – in caso di concessione in comodato di beni mobili o immobili – ciascun comune si regola autonomamente e come ritiene opportuno. Con la modifica in oggetto non si esclude la corresponsione di un onere concessorio, rendendone tuttavia possibile, per via indiretta, una forte riduzione, che deve essere valutata sia come agevolazione per gli enti del Terzo settore che intendono tutelare un bene in stato di abbandono con gli interventi necessari a salvaguardia e tutela, e per la manutenzione della sua funzionalità, sia per i benefici che deriverebbero dalla riconsegna alla pubblica fruizione di un bene culturale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 6 ottobre 2017, n. 158, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 1, comma 2, primo periodo, le parole: « 5.000 abitanti », ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: « 3.000 abitanti »;

b) l'articolo 5 è sostituito dal seguente:

« Art. 5. – *(Misure per il contrasto dell'abbandono di immobili nei piccoli comuni)* – *1.* I piccoli comuni, anche avvalendosi delle risorse di cui all'articolo 3, comma 1, possono adottare misure volte all'acquisizione e alla riqualificazione di immobili al fine di contrastarne l'abbandono, con particolare riferimento a:

a) terreni, per prevenire le cause dei fenomeni di dissesto idrogeologico e la perdita di biodiversità, nonché assicurare l'esecuzione delle operazioni di gestione sostenibile del bosco, anche di tipo naturalistico, o la bonifica dei terreni agricoli e forestali e la regimazione delle acque, compresi gli interventi di miglioramento naturalistico e ripristino ambientale;

b) edifici in stato di abbandono o degrado, anche allo scopo di prevenire crolli o comunque situazioni di pericolo.

2. Al fine di preservare il patrimonio architettonico, artistico e culturale del proprio territorio, i piccoli comuni, per gli immobili qualificati dalle competenti autorità come edifici di particolare pregio storico o culturale di cui agli articoli 10, 11, 12, 13 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004,

n. 42, e ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, possono avviare, attraverso gli uffici competenti, procedure per la rilevazione e il monitoraggio di tali strutture con cadenza triennale, evidenziandone stato di conservazione e condizioni di sicurezza sia per la conservazione degli immobili medesimi sia per la pubblica incolumità o, in mancanza di tale preesistente classificazione di interesse, incoraggiarne e sollecitarne d'ufficio, la valutazione di interesse storico culturale presso le competenti autorità di soprintendenza.

3. Le procedure di intervento finalizzate alla manutenzione, al restauro, all'efficientamento o all'eventuale ripristino delle strutture, vengono adottate e poste in atto in base alle seguenti modalità:

a) il dirigente o il responsabile dell'ufficio comunale cosi come individuato dalla ripartizione delle competenze secondo l'autonomia funzionale della municipalità, accertata la necessità di manutenzione dell'edificio di interesse storico si adopera per sollecitare, da parte della proprietà, i necessari interventi di manutenzione del bene fornendo un termine non inferiore ai tre mesi e non superiore ai dodici mesi, per l'opportuna manutenzione e ripristino delle strutture;

b) qualora la proprietà dell'immobile non provvede alla ripresa e salvaguardia degli immobili in decadimento nei termini prescritti, permanendo le condizioni di pericolosità o abbandono dell'immobile, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, possono essere acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune per la realizzazione degli interventi di ripristino della struttura. L'area acquisita per la realizzazione dell'intervento di ripristino non può comunque essere superiore a cinque volte la complessiva superficie utile dell'immobile da ripristinare;

c) l'accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione di ripristino e manutenzione, nel termine di cui alla lettera *a)*, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che deve essere eseguita gratuitamente;

d) l'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 1.000 e 10.000 euro, salva l'applicazione di analoghe misure e sanzioni previste dalla normativa vigente. La sanzione è commisurata in modo direttamente proporzionale alla valutazione del pregiudizio subìto dal bene a causa dell'incuria e alla classificazione della sua pregevolezza o interesse storico-culturale. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento di valutazione della *performance* individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente;

e) i proventi delle sanzioni di cui alla lettera *d)* spettano al comune e sono destinati esclusivamente alla rimessione in pristino degli immobili di interesse storico-culturale danneggiati e all'acquisizione e attrezzatura di aree destinate a verde pubblico;

f) ferme restanti le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, le regioni a statuto ordinario possono aumentare l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie previste e stabilire che siano periodicamente reiterabili qualora permanga l'inottemperanza all'ordine di ripristino;

g) il bene immobile acquisito eventualmente al patrimonio del comune può essere destinato solo ed esclusivamente ad attività di rilevanza sociale e a tutte le iniziative o

progettazioni tese a valorizzare il contesto urbano in cui l'immobile stesso è collocato.

4. All'articolo 71, comma 3, terzo periodo, del codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, dopo le parole: "primo periodo" sono inserite le seguenti: ", nonché eventuali importi inferiori determinati dall'amministrazione proprietaria in base alle valutazioni sull'impatto sociale, occupazionale e culturale delle attività svolte" ».