

CAMERA DEI DEPUTATI N. 647

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARINO, TATARELLA, FINI, FRAGALÀ, CARUSO, POLI
BORTONE, NAPOLI, VALENSISE, LO PRESTI, LO PORTO,
TRINGALI, RALLO, MANZONI, NANIA, MICCICHÈ,
AMATO, GIUDICE, BERRUTI, GASTALDI, CARDINALE**

Principi fondamentali per la tutela del paesaggio
e del patrimonio archeologico

Presentata il 10 maggio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge è stata già presentata alla Camera dei deputati il 12 luglio 1995 ed era stata, con procedura d'urgenza, assegnata alla Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici. L'*iter* si è però interrotto a causa dell'anticipato scioglimento delle Camere. Riteniamo di riproporla essendo tuttora pienamente validi i motivi che ne hanno determinato la presentazione nella scorsa legislatura.

La proposta di legge in esame è rivolta ad affermare alcuni principi fondamentali che realizzino in uno alla tutela dei valori e dei beni costituzionalmente garantiti in materia di patrimonio paesaggistico, archeologico ed agrario anche il principio dell'oculato uso del denaro pubblico fina-

lizzato a raggiungere immediati obiettivi di interesse collettivo, coniugati con il principio che non può esistere un interesse dello Stato diverso da quello della collettività. Quindi è rivolta anche ad affermare il principio della fruibilità del bene pubblico come principio fondamentale cui lo Stato verte.

La proposta di legge si articola in tre capi.

Capo I.

Contiene una serie di norme in materia di recupero paesaggistico ed agrario. La normativa è rivolta ad impedire quello che, purtroppo, ci è dato spesso constatare, cioè fondi espropriati per faraonici progetti

senza che in effetti siano stati impegnati i mezzi per realizzare tali progetti, con il risultato del più completo abbandono di questi fondi, tradendo in modo eclatante il fine per cui tali fondi erano stati espropriati o si era iniziata la procedura di esproprio.

Per impedire che questi fondi restino privi di coltivazione e abbandonati al più completo degrado e che le poche colture preesistenti siano preda di sterpaglie e di conseguenti incendi, l'articolo 1 prevede la possibilità della retrocessione in uso da parte dei proprietari che ne facciano richiesta.

Come è precisato all'articolo 2 i fondi retrocessi possono avere solo destinazione agraria conforme alle colture in uso nel territorio.

L'articolo 3 prevede in materia dettagliata la procedura per la concessione in uso.

Con tale procedura da un lato viene assicurata la redazione di un verbale di consistenza che evita ogni uso distorto del suolo, dall'altro è vietato quello che spesso accade, cioè che la lentezza burocratica paralizzi l'attuazione di ogni migliore legge.

Pertanto, è prevista una procedura di immissione in uso nel fondo anche in caso di inerzia dell'amministrazione che risponde alla stessa logica del cosiddetto « silenzio assenso ».

In tale caso la responsabilità della stesura del verbale di consistenza è demandata ad un professionista iscritto negli albi professionali.

L'articolo 4 prevede la cessazione della retrocessione in uso.

Poiché la concessione in uso è legata ai due concetti dell'impossibilità dell'immediato uso ai fini collettivi del bene e di evitare, nelle more, il degrado dell'immobile, è ovvio che allorché il fondo può essere destinato al fine per il quale era stato espropriato o era stata iniziata la procedura, deve cessare la retrocessione in uso.

Quindi l'articolo 4 prevede che, se vi sono i finanziamenti idonei a permettere entro un anno l'inizio dei lavori, o se questi

non sono necessari, per la destinazione alla fruibilità pubblica del bene in quanto l'ente che lo deve gestire potrà regolarmente funzionare nel periodo massimo di un anno, deve essere emessa l'ordinanza di cessazione di retrocessione in uso.

Per evitare che si ripeta il fenomeno che, cessata la retrocessione in uso, il bene resti in abbandono per la non immediata realizzabilità dell'opera o per la mancanza della struttura operativa che lo destini alla pubblica fruibilità, è previsto che il decreto non solo sia motivato, ma sia accompagnato da una dichiarazione giurata dal capo dell'ufficio, preposto alla pratica, sulla veridicità dei fatti indicati in detto decreto, con ciò responsabilizzando personalmente il funzionario, in linea con la legge 8 giugno 1990, n. 142 e con la legge 7 agosto 1990, n. 241.

L'articolo 5 disciplina le situazioni nelle more venutesi a creare in modo che la pubblica amministrazione abbia sempre un vantaggio economico dalla retrocessione in uso.

Infatti detto articolo prevede che nel caso in cui il pagamento dell'indennizzo non è ancora avvenuto, questo avvenga solo nel momento in cui veramente il fondo può essere destinato all'uso pubblico e quindi nel momento in cui viene a cessare la retrocessione.

Se il pagamento dell'indennizzo è avvenuto è prevista la corresponsione all'amministrazione da parte del proprietario di un tasso di interesse annuale pari al tasso ufficiale di sconto sull'indennizzo già corrisposto fino all'utilizzo del fondo da parte dell'amministrazione stessa, tranne che il proprietario preferisca restituire quanto ha ricevuto.

Ancora lo Stato su questi fondi introiterà le imposte come se il fondo fosse a tutti gli effetti libero da ogni peso, poiché l'articolo 5 della presente proposta di legge prevede che i fondi concessi un uso seguano il regime fiscale della proprietà.

Tutto il capo I è rivolto alla tutela del paesaggio e del patrimonio evitando il degrado e l'abbandono attraverso la retrocessione in uso.

Capo II.

È rivolto ad eliminare l'impatto ambientale venutosi a determinare nelle zone di inedificabilità previste dal « decreto Gui-Mancini » a causa di un colpevole comportamento omissivo e commissivo a tutti i livelli da parte delle autorità statali, regionali e locali.

Un carente funzionamento della pubblica amministrazione e la mancanza di strumenti urbanistici hanno spinto i privati, per l'assoluta necessità di avere una casa, a sconfinare nell'abusivismo costruendo però in zone che, se pur protette, sono ben lontane, ad esempio, dal naturale perimetro della Valle dei Templi che, come qualsiasi osservatore può notare, può considerarsi integra.

È certamente più grave, invece, che proprio lo Stato e le autorità preposte alla tutela dei beni paesaggistici e archeologici abbiano realizzato un'opera, il cosiddetto « Ponte Morandi » che affonda le sue gigantesche fondamenta in una necropoli offendendo gravemente una zona che il decreto-legge 30 luglio 1966, n. 590, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 settembre 1966, n. 749, voleva proteggere. È, inoltre, altrettanto grave che quelle stesse autorità che si sono rese colpevoli dello scempio davvero irreparabile causato dal Ponte Morandi si ostinino a non proporre o impediscano reali ed eque soluzioni all'eliminazione dell'impatto ambientale figlio di un abusivismo voluto da una classe burocratico-politica responsabile di non aver dato strumenti urbanistici per assicurare un ordinato sviluppo della città e per soddisfare le giuste esigenze dei cittadini.

È del resto assai sintomatico che, in alte e qualificate sedi si senta ora parlare, senza equivoci di « concorso di colpe » e addirittura con riferimento proprio al Ponte Morandi « di abusivismo di Stato ».

Ciò rilevato appare evidente che non si può far pagare « all'abusivo per necessità » una precisa responsabilità statuale così come non si possono scaricare sul cittadino

incolpevole indennizzi legati a malintesi ammortizzatori sociali.

La vera soluzione è, pertanto, far pagare agli abusivi il ripristino della legalità attraverso l'eliminazione dell'impatto ambientale.

Non può, inoltre, trascurarsi il rilevante aspetto sociale del fenomeno (600 case e migliaia di cittadini coinvolti) che questa legge affronta e risolve in sintonia con la salvaguardia dei valori culturali della Valle.

Per tutto quanto sopra appare dunque evidente che il « caso Agrigento » ha una particolare specificità che richiede un doveroso e chiaro intervento legislativo.

L'articolo 6 prevede che congiuntamente alla domanda di regolarizzazione il proprietario deve presentare un atto di impegno, trascritto alla competente conservatoria, a favore della Sovrintendenza ai beni culturali, di adeguamento dell'immobile e delle sue pertinenze alle caratteristiche di decoro che questo ente ritiene necessario.

L'adempimento di tale obbligazione è garantito dall'accensione di una fidejussione per un importo pari al triplo della somma da pagare per la regolarizzazione.

L'articolo 7 prevede le procedure di eliminazione di impatto ambientale. È, infatti, previsto che, nel termine di tre anni dalla presentazione della domanda di regolarizzazione, l'ente a cui è demandata la tutela del fondo, di concerto con il comune, incarichi un proprio professionista di redigere un progetto di adeguamento dell'immobile alle caratteristiche ambientali della zona al fine di mimetizzare al massimo la costruzione con l'ambiente circostante.

Il progetto approvato dall'ente tutore concordemente con il sindaco va realizzato entro un anno pena l'escussione e l'incameramento della fidejussione, nonché l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale. Ciò determina una tutela reale ed immediata del patrimonio paesaggistico ed archeologico attraverso il concorso del privato all'eliminazione di quegli impatti ambientali che di fatto le amministrazioni precedenti hanno permesso.

Peraltro l'impinguamento delle finanze pubbliche attraverso questi ulteriori introiti può concorrere alla reale creazione di parchi attraverso la successiva espropriazione ed utilizzazione delle relative aree.

L'affermazione del principio del ristoro del danno attraverso l'adempimento specifico della eliminazione dell'impatto ambientale costituisce sicuro momento educativo e concorre ad eliminare la cultura del non rispetto dell'ambiente che ha determinato l'atto turbativo.

Peraltro l'eliminazione dell'impatto ambientale determina un incremento di attività edilizia che per la prima volta andrebbe ad arricchire e non a depauperare il paesaggio e l'ambiente.

Capo III.

Contiene una serie di articoli che rimarcano i principi fondamentali affermati da tutta la proposta di legge.

L'articolo 8 afferma il principio della fruibilità. Infatti questo articolo afferma che tutti gli enti che gestiscono parchi archeologici paesaggistici naturali, devono garantire la fruibilità pubblica prevedendo idonee strutture.

È ribadito il già affermato principio della trasparenza che in questo caso riguarda i modi e gli orari di fruibilità.

Molto importante è l'affermazione del principio che la cultura si deve avvicinare al bambino con ciò determinando la base per un collegamento tra il bambino e la struttura culturale che costituisce un si-

curo momento di crescita in ossequio alle esperienze anche straniere nel settore.

Nell'articolo 8 è altresì affermato il principio della partecipazione democratica e locale alla gestione dei beni culturali.

Con l'articolo 9 viene affermato un importantissimo principio quale quello del collegamento immediato tra la spesa del denaro pubblico e la destinazione del bene alla pubblica fruibilità per evitare scandalosi sperperi di denaro pubblico per strutture mai destinate, o destinate, molto lontano nel tempo, all'uso pubblico, responsabilizzando, come sopra detto, il funzionario con apposita dichiarazione.

L'articolo 10 prevede che tutti gli atti amministrativi emanati in forza della presente proposta di legge siano da intendersi come atti finali e quindi immediatamente impugnabili di fronte al TAR.

Per dare senso però alla giustizia è stato previsto che i ricorsi siano decisi col rito e nei termini delle decisioni previste per la sospensiva e, per dare attuazione costituzionale, poiché spesso il provvedimento di urgenza costituisce la sola tutela giurisdizionale, è stato previsto l'obbligo della motivazione.

Con l'articolo 11 si è voluto precisare che la presente proposta di legge costituisce affermazione di principi fondamentali e quindi ha immediata efficacia anche nelle regioni a statuto speciale.

L'articolo 12 è l'articolo di chiusura che prevede la cessazione di efficacia di ogni altra disposizione in contrasto con i principi ed i dettami propri della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

CAPO I.

NORME IN MATERIA DI RECUPERO
PAESAGGISTICO ED AGRARIO

ART. 1.

(Retrocessione in uso).

1. I fondi agricoli, anche se rientranti nel territorio compreso nel perimetro di parchi archeologici naturalistici o di altra specie, ancorché trasferiti a qualsiasi autorità amministrativa statale, regionale, provinciale, comunale o ad un ente pubblico istituito con legge, ove non possano essere destinati immediatamente per qualsiasi motivo all'uso per il quale sono stati espropriati, o comunque di fatto non siano utilizzati per quello specifico uso per mancanza di fondi, perché il progetto di utilizzo non è ancora completato o è attuato gradualmente, sono retrocessi in uso gratuito ai proprietari che ne fanno richiesta.

ART. 2.

(Uso).

1. I fondi retrocessi in uso possono avere solo destinazione agraria conforme alle coltivazioni in uso nel territorio.

2. L'uso deve essere diretto alla intensificazione della coltura e alla migliore produttività del fondo.

3. I fondi di cui al comma 1 non possono essere concessi ad altri soggetti, fatto salvo il diritto della successione di uso agli eredi.

4. Ove il conduttore non desideri più mantenere in uso il fondo, esso deve essere restituito all'assessorato all'agricoltura competente.

ART. 3.

(Procedura per la concessione in uso).

1. Colui il cui bene sia stato espropriato o nei confronti del quale è iniziata la procedura per la retrocessione in uso, deve presentare apposita domanda all'assessorato all'agricoltura competente, corredata della seguente documentazione;

a) copia di tutti gli atti di occupazione e di esproprio;

b) perizia giurata elaborata da un libero professionista abilitato attestante lo stato dei luoghi, la presenza di costruzioni, le colture esistenti, corredata dai certificati catastali e dagli estratti di mappa;

c) atto sostitutivo dell'atto di notorietà ove dichiarati di essere stato proprietario o di esserlo tuttora, la fase in cui si trova la procedura di esproprio, l'eventuale indennizzo percepito e l'eventuale contenzioso esistente.

2. Copia della domanda, con un elenco della documentazione allegata, deve essere inoltrata all'uffici periferico competente alla cui gestione dovrebbero passare o sono passati i fondi.

3. Decorsi trenta giorni dalla presentazione della domanda, l'assessorato all'agricoltura, tramite l'ufficio periferico, provvede alla consegna del fondo e redige un verbale di consegna.

4. Decorsi centoventi giorni senza che l'assessorato all'agricoltura abbia provveduto alla consegna del fondo, colui che ha fatto istanza di retrocessione comunica, con atto notificato da ufficiale giudiziario all'assessorato all'agricoltura, l'intenzione di procedere all'immissione nel fondo, indicandone il giorno, l'ora, nonché il nome del professionista iscritto all'albo professionale degli ingegneri, degli architetti, dei geometri, degli agronomi o dei periti agrari che procederà alla verbalizzazione dell'immissione nel fondo.

5. L'avviso deve essere firmato per accettazione dal professionista e deve essere notificato alla controparte almeno sessanta

giorni prima dell'immissione. Avvenuta l'immissione il professionista deve curare la notifica di una copia conforme al verbale di immissione e consistenza all'assessorato all'agricoltura.

6. Avverso la notifica dell'avviso di immissione l'assessorato all'agricoltura può notificare un provvedimento di sospensione alla facoltà di immissione. Tali provvedimenti sono impugnabili di fronte al tribunale amministrativo regionale.

ART. 4.

(Cessazione della retrocessione in uso).

1. L'ente per la cui finalità era iniziata la procedura di occupazione o di esproprio, ove si vengano a realizzare i presupposti di cui al presente articolo, emette un decreto motivato di cessazione della retrocessione in uso. Al decreto deve essere allegata la dichiarazione giurata prevista dall'articolo 9.

2. È requisito per la cessazione della retrocessione in uso l'esistenza dei fondi per la realizzazione del progetto per cui la procedura di esproprio era iniziata entro un anno dall'ordinanza di cessazione di retrocessione in uso, o, ove non si debba realizzare alcuna opera, l'istituzione dell'ente a cui viene destinato il fondo e la possibilità entro un anno di permettere al pubblico la fruibilità del bene.

3. L'ente di cui al comma 2 procede alla retrocessione in uso se il conduttore realizza opere diverse dalla conduzione agraria o che possano in qualche modo pregiudicare l'uso per cui il bene è stato espropriato.

ART. 5.

(Regolamentazione della procedura di esproprio in corso).

1. La presentazione della domanda di concessione in uso determina la sospensione della procedura di esproprio e dell'eventuale impugnazione pendente, salva

diversa espressa volontà del richiedente. La procedura di esproprio riprende e le cause sono riassunte su espressa richiesta dell'interessato ove il richiedente rinunci alla concessione in uso ovvero l'amministrazione abbia i mezzi e le strutture per la realizzazione dei fini per i quali l'esproprio era stato iniziato.

2. Se il pagamento dell'indennizzo non è ancora avvenuto, questo avverrà solo se il proprietario non presenta domanda di concessione in uso; in caso contrario la somma derivante dall'indennizzo è depositata presso la Cassa depositi e prest, e all'ente espropriante è garantito un tasso di interesse pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di 2 punti.

3. L'indennizzo è corrisposto all'espropriato aumentato degli interessi pari al tasso ufficiale di sconto solo al momento della cessazione della retrocessione in uso.

4. Ove l'indennizzo di esproprio sia stato già pagato, il conduttore che chiede la retrocessione in uso deve corrispondere all'ente un tasso di interesse pari al tasso ufficiale di sconto sull'indennità già ricevuta, salvo che preferisca restituire l'indennità stessa. Tale indennità è depositata dall'ente presso la Cassa depositi e prestiti e garantisce il tasso di interesse all'ente espropriante secondo le modalità di cui al comma 2.

5. Nessuna somma a nessun titolo deve essere corrisposta dai conduttori per l'uso in retrocessione del fondo.

6. I fondi concessi in uso seguono il regime fiscale della proprietà.

CAPO II.

ELIMINAZIONE DELL'IMPATTO AMBIENTALE NELLE AREE DI CUI AL DECRETO MINISTERIALE DEL 16 MAGGIO 1968.

ART. 6.

(Procedura per l'eliminazione dell'impatto).

1. I proprietari delle costruzioni ad uso abitativo, realizzate entro il 31 dicembre 1990 e ricadenti nel perimetro di zona di

inedificabilità assoluta, così come individuata dal decreto ministeriale 16 maggio 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 131 del 24 maggio 1968, ai sensi dell'articolo 2-*bis* del decreto-legge 30 luglio 1966, n. 590, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 settembre 1966, n. 749, ancorché trasferite a qualsiasi autorità, possono, in deroga a quanto previsto dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, presentare domanda di regolarizzazione edilizia, secondo quanto stabilito dalla citata legge n. 47 del 1985, provvedendo al pagamento dell'oblazione, secondo le modalità ivi previste, aumentata di un interesse annuo pari al tasso ufficiale di sconto attualmente vigente a decorrere dal 1° marzo 1985.

2. La domanda va presentata al comune di Agrigento entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e non è soggetta al parere preventivo di nessuna autorità. Essa va corredata dalla documentazione prevista dalla legge 28 febbraio 1985, n. 47, nonché da un atto di impegno, trascritto a favore della Soprintendenza ai beni culturali, a cui è conferita la tutela del bene, di adeguamento dell'immobile e delle sue pertinenze alle caratteristiche di decoro che la Soprintendenza ritenga necessarie.

3. A garanzia dell'adempimento dell'obbligazione dell'adeguamento dell'edificio, del suo prospetto e delle sue pertinenze alle direttive dettate dalla Soprintendenza e per il pagamento del costo del progetto di cui all'articolo 7 i proprietari, congiuntamente alla domanda devono presentare idonea fidejussione bancaria o assicurativa di validità di cinque anni, pari al triplo della somma da pagare per la regolarizzazione.

4. La domanda può essere presentata anche dai proprietari nei confronti dei quali sia avvenuto il provvedimento di acquisizione purché l'immobile non sia stato demolito o destinato ad uso pubblico.

5. Coloro che hanno già presentato la domanda di sanatoria devono integrarla secondo quanto previsto dai commi 1, 2 e 3. Dalla somma da pagare va detratto quanto eventualmente già versato.

6. L'esecutività delle ordinanze di demolizione resta sospesa durante il termine previsto per la presentazione della domanda di regolarizzazione e perde efficacia con la presentazione della domanda stessa.

ART. 7.

(Eliminazione di impatto ambientale).

1. Il soprintendente ai beni culturali ai sensi dell'articolo 6, entro tre anni dalla presentazione della domanda di regolarizzazione, di concerto con il comune, incarica un professionista di redigere un progetto di adeguamento dell'immobile e delle sue pertinenze alle caratteristiche ambientali in cui ricade la zona, al fine di mimetizzare al massimo la costruzione con l'ambiente circostante.

2. La nomina del tecnico per la realizzazione del progetto è notificata, a cura del sindaco, al proprietario, il quale può nominare un proprio tecnico che può presentare osservazioni e proposte al professionista incaricato della redazione del progetto.

3. Il progetto approvato dalla soprintendenza di intesa con il sindaco costituisce rilascio di concessione edilizia e deve essere notificato dallo stesso sindaco con l'ordinanza di esecuzione delle opere e congiuntamente alla liquidazione delle spese di progettazione al proprietario. Il proprietario è obbligato a realizzare le opere ed a pagare il costo del progetto entro un anno, pena l'incameramento della fidejussione e l'acquisizione dell'immobile al patrimonio comunale.

CAPO III.

PRINCÌPI FONDAMENTALI
E DISPOSIZIONI FINALI

ART. 8.

(Principi di fruibilità).

1. Tutti gli enti che gestiscono parchi archeologici paesaggistici naturali devono

garantirne la fruibilità pubblica prevedendo strutture idonee a garantire l'accesso e l'utilizzo agli handicappati, agli anziani, ai bambini. Essi devono altresì assicurare la presenza di strutture di svago per i bambini, in modo da stimolare l'amore di questi per la cultura, l'ambiente e il rispetto del paesaggio.

2. Le modalità e gli orari per l'utilizzo dei beni di cui al comma 1 devono essere rese note al pubblico tramite avvisi ben visibili; copie delle modalità e degli orari di utilizzo devono essere inviate a tutti i comuni nella cui provincia ricade l'ente o il parco; il sindaco deve assicurare la pubblica consultazione di tali modalità.

3. Nei luoghi di cui al comma 1 devono essere assicurati i servizi pubblici, igienici, telefonici ed idonei spazi di ristoro. Gli enti erogatori di servizi pubblici essenziali sono obbligati ad assicurare l'erogazione dei servizi per la migliore fruibilità.

4. Gli statuti degli enti parchi ed i provvedimenti istitutivi devono prevedere che il presidente degli enti parchi sia un esperto del settore di fama nazionale e che nei consigli di amministrazione sia rappresentata la collettività locale tramite la presenza di almeno un terzo del numero dei componenti del consiglio stesso.

5. I componenti rappresentanti la collettività locale devono essere eletti dalle assemblee regionali o dall'amministrazione provinciale o comunale, secondo l'estensione territoriale dell'ente, tra iscritti ad albi professionali.

ART. 9.

(Dichiarazione di immediata fruibilità).

1. Ad ogni atto di esproprio o di occupazione di urgenza deve essere allegata una dichiarazione giurata del funzionario responsabile che attesti l'esistenza di fondi immediatamente disponibili per realizzare il progetto delle opere che andrà ad insistere sul fondo da espropriare, o, ove non si debba realizzare alcuna opera, che attesti che è stato istituito l'ente a cui deve essere destinato il fondo per cui il bene

potrà essere immediatamente destinato alla pubblica fruibilità. Tale dichiarazione per i provvedimenti già notificati deve essere resa e comunicata agli interessati entro centoventi giorni. La procedura espropriativa è sospesa fino a che non è notificato tale provvedimento.

ART. 10.

(Impugnabilità degli atti).

1. Tutti gli atti amministrativi previsti dalla presente legge sono atti definitivi immediatamente impugnabili al TAR. Il TAR decide in camera di consiglio con il rito della sospensiva. Tali decisioni devono essere motivate.

ART. 11.

(Affermazioni di principi fondamentali).

1. I principi e le norme della presente legge costituiscono principi e norme fondamentali, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.