

**Circolare CDP S.p.A. 28 ottobre 2004, n. 1254.**

**Fondo per le demolizioni delle opere abusive. Articolo 32, comma 12, decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.**

*Alle Amministrazioni Comunali*

*e, p.c.:*

*Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Al Ministero dell'economia e delle finanze*

*Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*

*Al Ministero dell'interno*

*Al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*

*Al Ministero per i beni e le attività culturali*

*Alle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo*

*All'Osservatorio nazionale dell'abusivismo edilizio*

*Alle Procure della Repubblica e alle Procure Generali presso le Corti di Appello*

*Alle Regioni*

*Alle Province Autonome di Trento e di Bolzano*

*Alle Amministrazioni Provinciali*

*Alle Comunità montane, isolate e di arcipelago*

*Alle Unioni di Comuni*

*Alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome*

*Alla Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano*

*Alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali*

*All'Associazione Nazionale Comuni Italiani (A.N.C.I.)*

*All'Unione Province Italiane (U.P.I.)*

*All'Unione Nazionale Comuni Montani (U.N.C.E.M.)*

#### **Premessa**

L'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, ha introdotto nell'ordinamento nuove "misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali".

Nell'ambito di tali misure, il comma 12 ha autorizzato la Cassa depositi e prestiti S.p.A. (CDP S.p.A.) a mettere a disposizione l'importo massimo di 50 milioni di euro per la costituzione di uno specifico Fondo di rotazione, denominato "Fondo per le demolizioni delle opere abusive", per la concessione di anticipazioni,

senza interessi, sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive - anche disposti dall'autorità giudiziaria - e sulle spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse.

La norma ha quindi rimesso alla normazione secondaria la disciplina delle modalità e delle condizioni di restituzione delle somme anticipate, comprensive della corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo, fissando in cinque anni il periodo massimo per il rimborso.

Con decreto del 23 luglio 2004, registrato dalla Corte dei Conti il 6 agosto 2004 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 218 del 16 settembre 2004, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ha fissato le predette modalità e condizioni di rimborso delle anticipazioni, definendo altresì gli impegni accessori assunti dallo Stato in relazione alla costituzione e gestione del Fondo da parte della CDP S.p.A..

La presente circolare, approvata lo scorso 27 ottobre dal Consiglio di Amministrazione dell'Istituto, fissa le caratteristiche operative del nuovo strumento.

## Introduzione

Prima di trattare gli aspetti di funzionamento del Fondo, si ritiene opportuno richiamare sinteticamente nei suoi sviluppi la disciplina sull'abusivismo edilizio, al fine di esplicitare la ripartizione delle competenze connesse alla repressione degli abusi, con particolare riguardo ai poteri di demolizione.

Ciò anche alla luce delle modifiche apportate alla disciplina generale - recata dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (cd. "TU dell'edilizia"), che detta i principi fondamentali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia - dall'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, nonché della sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 28 giugno 2004, che ha dichiarato illegittimo il comma 49-ter del medesimo articolo (introdotto dalla legge di conversione n. 326/2003).

Al riguardo, si deve anzitutto evidenziare che, in linea generale, la legislazione urbanistica ha individuato sin dall'origine nell'autorità comunale il soggetto istituzionalmente competente ad intervenire al fine di prevenire e reprimere gli abusi edilizi. Se in un primo momento la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nell'ambito del territorio comunale era demandata al sindaco, dopo le innovazioni introdotte, da ultimo, dal citato decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, è attribuito al dirigente (o comunque al responsabile) del competente ufficio comunale il potere-dovere "di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale, per assicurarne la rispondenza alle norme di legge o di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi". A corredo, qualora costati l'inosservanza delle norme e prescrizioni, il dirigente provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi (articoli 27, 31, 33, 34 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e art. 107, comma 3, lettera g) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - TUEL).

Fermi restando i compiti attribuiti al dirigente comunale, il "T.U. dell'edilizia" prevede altresì, in talune fattispecie di abuso edilizio sanzionabili con provvedimenti di demolizione, l'intervento di altre autorità (autorità giudiziaria, soprintendenze, prefetti, ecc.) che a vario titolo detengono competenze in materia, sia pure concorrenti. Ciò al fine di assicurare una più efficace tutela del territorio, nella sua accezione unitaria urbanistica e paesaggistica, come diritto fondamentale costituzionalmente sancito.

In tale quadro normativo, in sede di conversione del decreto-legge n. 269/2003, era stato inserito il comma 49-ter dell'art. 32 che, riformulando l'art. 41, comma 3 del "T.U. dell'edilizia" aveva concentrato nell'autorità prefettizia la competenza a far effettuare le demolizioni conseguenti a tutti gli abusi edilizi, in luogo della competenza residuale o sostitutiva, prima attribuita al prefetto solo in caso di impossibilità di affidamento dei lavori di demolizione da parte dell'organo comunale.

Con sentenza n. 196 del 28 giugno 2004, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del predetto comma 49-ter, in quanto in contrasto con gli articoli 117 e 118 Cost., poiché non si limita ad agevolare l'esecuzione delle demolizioni di opere abusive da parte dei Comuni, ma sottrae loro una funzione amministrativa propria e la stessa possibilità di procedere direttamente all'esecuzione delle demolizioni, senza che vi siano ragioni che ne impongano l'allocazione in capo ad un organo statale.

Conclusivamente, in seguito all'emanazione della sentenza sopra richiamata, da un lato vale la disciplina preesistente sancita dall'art. 41, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, per quanto attiene alle competenze residuali riconosciute al prefetto in materia di demolizioni; dall'altro - più in generale - risulta ribadito, nel suo complesso, il sistema normativo disegnato dal Testo Unico dell'edilizia, che vede nelle amministrazioni comunali i soggetti istituzionalmente e primariamente chiamati a far eseguire le demolizioni a presidio della tutela del territorio.

## 1. Natura e dotazione del Fondo

Il Fondo ha natura rotativa, in quanto le sue disponibilità vengono dinamicamente ricostituite mediante i rimborsi effettuati da parte degli utilizzatori.

La dotazione è stabilita in 50 milioni di euro, che costituisce il limite di importo previsto dal decreto-legge n. 269/2003.

Le istanze di finanziamento saranno trattate in relazione all'ordine cronologico di arrivo, nel limite di dotazione di cui sopra.

## 2. Ambito soggettivo

Ai sensi dell'art. 1 del decreto interministeriale del 23 luglio 2004, gli unici soggetti abilitati a richiedere le anticipazioni a valere sulle risorse del Fondo sono i Comuni, anche nelle ipotesi in cui alla demolizione debba provvedere altra autorità pubblica (autorità giudiziaria, soprintendenze, prefetti, ecc.) chiamata ad eseguirla in forza della disciplina dettata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Per coprire le spese da sostenersi in ordine ai provvedimenti demolitori, tali soggetti, dandone contestuale comunicazione all'Istituto, devono dunque rivolgersi all'amministrazione comunale territorialmente competente, che è l'unico interlocutore della CDP S.p.A. per quanto concerne le procedure di finanziamento.

La Cassa resta comunque estranea ai rapporti che intercorrono tra il Comune istante e i soggetti pubblici sopra richiamati, nonché i soggetti terzi coinvolti nell'abuso.

## 3. Ambito oggettivo

Le anticipazioni a valere sulle risorse del Fondo possono essere richieste per sostenere i costi relativi agli interventi di demolizione di opere abusive, nonché per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse.

Si precisa che trattandosi di anticipazioni, il finanziamento può essere accordato esclusivamente per spese per le quali il soggetto competente alla demolizione non abbia concluso la fase contabile dell'impegno in data anteriore a novanta giorni.

In considerazione delle finalità sottese alla costituzione del Fondo - volte a fornire ai Comuni risorse finanziarie altrimenti non disponibili, per agevolare il necessario compimento delle procedure di esecuzione prescritte dalla legge (decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, articoli 27, 31, 33, 34) - non si ritiene opportuno stabilire alcuna soglia di importo per l'accesso.

In relazione alle modalità di rimborso delle anticipazioni, si rende necessario che ogni anticipazione corrisponda ad un unico intervento di demolizione. A fronte di eventuali istanze cumulative, la CDP S.p.A. procederà dunque alla loro suddivisione in più finanziamenti.

## 4. Rimborso

Le somme erogate in anticipazione, unitamente alla corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo, pari allo 0,1 per cento in ragione d'anno sul capitale erogato, sono rimborsate dai Comuni alla CDP S.p.A. entro 60 giorni dall'effettiva riscossione delle somme a carico dei responsabili degli abusi.

In ogni caso, trascorsi cinque anni dalla data di concessione delle anticipazioni, il rimborso delle somme è comunque dovuto a carico dei Comuni.

Il mancato rispetto del termine massimo quinquennale comporta l'applicazione degli interessi di mora, calcolati al saggio di interesse legale, a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del predetto termine sino a comprendere quello dell'effettivo versamento.

In tale evenienza, la CDP S.p.A., entro i 60 giorni successivi alla scadenza del termine, informa il Ministero dell'interno, che provvede alla restituzione delle somme anticipate, unitamente alla corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo ed agli interessi di mora, trattenendo le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai Comuni inadempienti, ivi comprese le quote annuali spettanti al singolo Comune a titolo di compartecipazione al gettito IRPEF in sostituzione di trasferimenti erariali.

Si fa presente che nessun onere per interessi grava sui bilanci dei soggetti beneficiari delle anticipazioni, in quanto sulle somme erogate a valere sulla dotazione del Fondo, alla CDP S.p.A. è riconosciuto, ai sensi dell'art. 2 del decreto interministeriale del 23 luglio 2004, un indennizzo posto a totale carico del bilancio dello Stato.

## 5. Procedura di finanziamento

In questa sede è opportuno far presente che, per effetto della legge di trasformazione in società per azioni dell'Istituto, l'attuale procedura di finanziamento sulla gestione separata della CDP S.p.A. sarà oggetto di una prossima generale rivisitazione, disciplinata dai decreti ministeriali, di natura non regolamentare, previsti dall'art. 5, comma 11, del decreto-legge n. 269/2003.

Nelle Circolari esplicative che seguiranno, saranno pertanto comunicati anche gli aggiornamenti alla procedura istruttoria del Fondo, di seguito descritta, in particolare per quanto riguarda la fase della "concessione", nella quale il previsto provvedimento sarà sostituito da apposito atto negoziale.

### 5.1 Domanda

La domanda di anticipazione deve contenere l'elenco delle opere da demolire nonché l'analitica previsione delle spese da sostenere, distinte per natura delle stesse (costi per la demolizione, spese giudiziarie, tecniche e amministrative).

Alla domanda devono essere allegate:

- a) la determinazione di demolizione emessa dal dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, ovvero, in luogo di questa, nel caso di demolizioni da eseguirsi a cura delle altre autorità pubbliche, il relativo provvedimento di demolizione;
- b) un'attestazione da parte del responsabile comunale del procedimento di finanziamento, dalla quale risulti che trattasi di spese per le quali la fase contabile dell'impegno non risulta conclusa in data anteriore a novanta giorni dall'istanza (tale attestazione deve essere prodotta anche in caso di demolizione a cura di altre autorità);
- c) la determinazione di assunzione dell'anticipazione, adottata utilizzando lo schema di cui all'Allegato A.

La CDP S.p.A. si riserva, in ogni caso, la facoltà di richiedere eventuali integrazioni istruttorie che si rendessero necessarie per la corretta valutazione delle istanze di anticipazione.

### 5.2 Concessione

Verificata la regolarità della documentazione trasmessa dall'ente, la CDP S.p.A. accorda, con apposito provvedimento di concessione, l'anticipazione.

### 5.3 Erogazione

Le anticipazioni sono somministrate, in una o più soluzioni, sulla base della domanda di erogazione formulata in relazione alle esigenze finanziarie che via via si manifestano nell'attuazione dell'intervento di demolizione.

### 5.4 Rimborso

Come già anticipato, a decorrere dalla data dell'effettiva riscossione delle somme a carico degli esecutori degli abusi, anche nei casi alla riscossione abbia provveduto altra autorità pubblica, il Comune che ha attivato l'anticipazione deve, entro il termine di 60 giorni, rimborsare alla CDP S.p.A. le somme anticipate, comprensive della quota di spese di gestione del Fondo.

Le estinzioni delle anticipazioni devono avvenire in unica soluzione, non essendo ammesse estinzioni parziali.

Al pagamento di quanto dovuto gli enti provvedono mediante le consuete modalità di rimborso delle rate di ammortamento dei mutui.

Roma, 28 ottobre 2004

*Il direttore generale:* TURICCHI

ALLEGATO A)

(Fondo per le demolizioni delle opere abusive)

SCHEMA DI DETERMINAZIONE DI ASSUNZIONE DELL'ANTICIPAZIONE

Considerato (esposizione dei fatti);

Visto l'art. 32, comma 12 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326, istitutivo del Fondo rotativo per le demolizioni delle opere abusive;

Visto il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, del 23 luglio 2004, che ha regolato le modalità e le condizioni di restituzione delle somme anticipate;

Vista la Circolare attuativa n. .... del ..... della Cassa depositi e prestiti S.p.A., che fissa le condizioni operative del Fondo;

delibera:

1. di assumere con la Cassa depositi e prestiti S.p.A. un'anticipazione di euro ..... per far fronte agli oneri relativi all'intervento di demolizione ..... (descrizione);
2. di impegnarsi a restituire l'anticipazione, comprensiva della quota di gestione del Fondo pari allo 0,1 per cento in ragione d'anno sul capitale erogato, entro 60 giorni dall'effettiva riscossione delle somme a carico dei responsabili degli abusi, e comunque entro il termine massimo di cinque anni dalla data di concessione;
3. di impegnarsi a corrispondere sulle somme dovute, in caso di ritardato rimborso oltre il prescritto termine massimo quinquennale, gli interessi di mora, calcolati al saggio di interesse legale, a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del predetto termine sino a comprendere quello dell'effettivo versamento;
4. di dare atto che in caso di insolvenza il Ministero dell'interno provvede alla restituzione delle somme anticipate, unitamente alla corrispondente quota delle spese di gestione del Fondo ed agli interessi di mora, trattenendo le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo al Comune, ivi comprese le quote annuali spettanti a titolo di compartecipazione al gettito IRPEF in sostituzione di trasferimenti erariali;
5. di assumere l'obbligo di effettuare il relativo impegno di spesa sul bilancio pluriennale ai sensi dell'art. 183 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli EE.LL. di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267;
6. di dare atto che per le spese da finanziare il relativo impegno contabile non è stato assunto in data anteriore a 90 giorni dall'istanza di anticipazione;
7. di impegnarsi a dare tempestiva comunicazione alla CDP S.p.A. dell'avvenuta esecuzione della demolizione.