

Publicato il 14/12/2023

N. 10785/2023REG.PROV.COLL.  
N. 07159/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7159 del 2017, proposto da Comune di Aprilia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ermanno Iencinella, con domicilio eletto presso lo studio Enrichetta Maria Drago in Roma, Circonvallazione Clodia n.72;

***contro***

Aniello Chiarelli, Rita D'Avino, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabio D'Acunto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mauro Giuliano Giaquinto in Roma, via Terenzio 10;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 00110/2017, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aniello Chiarelli e di Rita D'Avino;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 4 dicembre 2023 il Cons. Davide Ponte e nessuno è comparso per le parti costituite in collegamento da remoto attraverso videoconferenza, con l'utilizzo della piattaforma "Microsoft Teams".

Viste le conclusioni delle parti come da verbale.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Con ordinanza n. 40740 del 1.7.2010, il Comune di Aprilia intimava ai signori Chiarelli Aniello e D'Avino Rita il pagamento della sanzione pecuniaria di €.20.000,00 ai sensi dell'art. 15 comma 1 della Legge Regione Lazio n.15/08 per mancata ottemperanza all'ordinanza di demolizione n. 359 del 12.10.2010. Quest'ultima accertava la prosecuzione dei lavori delle opere edilizie su terreno sito nel territorio comunale alla Via Giove, 2, riportato in catasto al foglio 71, particella 83, costituite da: "realizzazione, in assenza di titolo abilitativo, di un manufatto costituito da mura perimetrali, blocchi di laterizio, avente una superficie lorda di circa 109 mq, dei quali – metri quadrati 17 circa - adibiti a veranda ed avente una altezza variabile da metri 3,30a metri 4,30 circa dall'esistente piano di campagna; tale manufatto è dotato di contro telai metallici esterni e copertura parzialmente realizzata a mezzo di strutture in legno".

Il TAR accoglieva il ricorso, annullando la sanzione pecuniaria in quanto, superato il termine di 90 giorni per ottemperare, risultava prescritto ex art. 2 della legge n. 241 del 1990 il diritto del Comune a irrogare la sanzione; tale decorso, inoltre, comportava la perdita della titolarità dei beni immobili acquisiti, infatti, al patrimonio comunale.

La sentenza veniva appellata dal Comune di Aprilia innanzi al Consiglio di Stato.

Si costituivano in giudizio i sig.ri Chiarelli e D'Avino insistendo per il rigetto.

Alla pubblica udienza di smaltimento del 4 dicembre 2023 la causa passava in decisione.

## DIRITTO

Con un unico motivo di appello, variamente articolato, il Comune censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto che l'amministrazione sia decaduta dalla possibilità di emettere la sanzione pecuniaria per il superamento dei termini previsti dall'art. 2 della legge 241/1990, alla luce del fatto che, decorsi 90 giorni dall'ordine di demolizione, la titolarità della proprietà dell'immobile passa automaticamente nel patrimonio comunale, ex art. 31 del d.P.R. 380 del 2001.

Ad avviso dell'appellante tale acquisizione non interferisce con il diritto dell'ente di irrogare la sanzione pecuniaria la quale si fonda proprio sull'accertamento dell'ottemperanza di ingiunzione a demolire, così come risulta dal combinato disposto dell'art. 31, comma 4- bis, del d.P.R. 380 del 2001 e dall'art. 15, comma 3, della Legge Regionale Lazio n. 15 del 2008.

Sotto altro versante, parte appellante ritiene la pronuncia errata per non aver riconosciuto che l'abuso edilizio ha natura di illecito permanente, caratteristica quest'ultima che consente l'esercizio del potere repressivo senza limiti di tempo anche in riferimento al potere di irrogare una sanzione pecuniaria. Ne consegue, dunque, che tale poter non soggiace ai termini previsti dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, non potendo in ogni caso la loro violazione comportare l'annullamento del provvedimento di natura vincolata e obbligatoria così come disposto dall'art. 21 octies della legge 241 del 1990.

Il ricorso è fondato.

Preliminarmente occorre osservare che sul piano della funzione la sanzione amministrativa pecuniaria, di cui all'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380 del 2001, è finalizzata a sanzionare la mancata rimozione dell'abuso e dunque l'inerzia di chi non si è adoperato per porre rimedio alle conseguenze degli abusi realizzati. Si tratta, in particolare, di una misura coercitiva indiretta, volta

ad indurre i soggetti a rimuovere l'abuso se ne abbiano la possibilità materiale e giuridica, anche laddove potrebbero non avere responsabilità nella realizzazione dello stesso (Ad. Plen.11 ottobre 2023, n. 15; Consiglio di Stato, sez. VI, 24.11.2022, n. 10358).

Presupposto per l'irrogazione della sanzione, di conseguenza, è l'accertamento dell'inottemperanza.

Tale circostanza, tuttavia, determina anche l'ulteriore effetto di trasferire automaticamente la titolarità del bene nel patrimonio comunale, così come disposto ex art. 31, comma 3, del d.P.R. 380 del 1990 ai sensi del quale rileva, in termini perentori, il superamento dei 90 giorni dall'ingiunzione ai fini dell'acquisizione automatica e di diritto del bene.

Per quanto rileva in questa sede, occorre osservare il rapporto di indipendenza che si instaura tra i due piani sanzionatori, al fine di evitare un'errata applicazione estensiva del termine perentorio di 90 giorni di cui al comma 3 anche alla sanzione pecuniaria di cui al comma 4 bis, dell'art. 31 del d.P.R. 380 del 2001.

In primo luogo, il legislatore appare chiaro nel volere attribuire all'accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, quest'ultimo ancorato al termine perentorio di 90 giorni, effetti diversi e che guardano, da un lato, all'immissione nel possesso da parte del Comune e, dall'altro, all'irrogazione della sanzione pecuniaria. Sarebbe dunque irragionevole sottoporre al medesimo termine, previsto per la realizzazione del presupposto del potere, anche l'esercizio stesso del potere sanzionatorio pecuniario che così diventerebbe di fatto inapplicabile.

In secondo luogo, sul piano letterale, l'art. 31, comma 4 bis, del d.P.R. n. 380 del 1990 offre una chiara indicazione legislativa degli effetti di un esercizio sanzionatorio tardivo prevedendo che *“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*”. Non sono previsti, dunque, termini perentori.

Ancora, merita mettere in rilievo come il successivo comma 4 ter, dell’art. 31, d.P.R. 380 del 1990 rivela l’ulteriore funzione dell’irrogazione pecuniaria laddove prevede che *“i proventi delle sanzioni di cui al comma 4-bis spettano al comune e sono destinati esclusivamente alla demolizione e rimessione in pristino delle opere abusive e all’acquisizione e attrezzatura di aree destinate a verde pubblico*”. Non vi è dubbio, dunque, che la finalità sanzionatoria perseguita dal legislatore guarda non soltanto alla repressione dei comportamenti illeciti, già sanzionati con l’acquisizione al patrimonio comunale, ma guarda anche all’interesse, altrettanto rilevante, si esonerare il Comune dal sostenere le spese di demolizione.

Da quanto premesso emerge che un’eventuale ed errata sottoposizione del potere sanzionatorio che viene in rilievo al decorso del termine di 90 giorni, determinerebbe di fatto una disapplicazione del comma 4 bis e della funzione dissuasiva perseguita e un danno patrimoniale ingiusto in capo all’amministrazione comunale, in ragione della scarsità delle risorse economiche che la caratterizza.

A conferma di quanto finora chiarito, merita ricordare che i temi in esame sono stati oggetto di scrutinio della recente pronuncia dell’Adunanza Plenaria, 11 ottobre 2023, n.16, che ribadisce l’indipendenza dei su menzionati piani sanzionatori, individuati in termini di autonome fasi.

Così, una prima fase si individua nell’ordine di demolizione che rappresenta la reazione dell’ordinamento all’illecito posto in essere da chi esegue un’opera abusiva; una seconda fase è rappresentata dall’inottemperanza all’obbligo di demolizione; infine, una terza fase si individua dopo la notifica dell’accertamento dell’inottemperanza, cui consegue l’acquisizione del bene al patrimonio del comune.

Tale ultima fase consente l’accesso ad un’ulteriore momento procedimentale che integra il presupposto dell’ulteriore sanzione di natura afflittiva di cui

all'art. 31, comma 4 bis, interpretata dall'Adunanza Plenaria in termini di” *doverosa irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, che deve essere disposta senza indugio (col medesimo atto di accertamento dell'inottemperanza o con un atto integrativo autoritativo successivo)*”.

Venendo al caso di specie, da quanto finora chiarito emerge l'erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ritiene l'amministrazione comunale decaduta dal potere di irrogare la sanzione pecuniaria per il decorso di oltre 90 giorni dalla notifica dell'ordinanza di demolizione.

L'interpretazione del presupposto per l'esercizio del potere individuato dal T.A.R. non risulta, infatti, conferente rispetto a quanto previsto dalla lettera della legge e a quanto sostenuto dalla giurisprudenza amministrativa.

Ulteriormente viziata per contraddittorietà risulta la sentenza nella parte in cui osserva che *“la sanzione pecuniaria introdotta dalla legge regionale n. 15/08 non è dettata per sanzionare, di per sé, gli abusi edilizi per i quali vale l'ordinanza di demolizione, ma per sanzionare il comportamento omissivo di inottemperanza all'ordine di demolizione, con la conseguente irrilevanza del momento di commissione dell'abuso edilizio, dovendosi avere riguardo unicamente all'arco temporale dei novanta giorni di inottemperanza”*. Tale premessa, apparentemente coerente con quanto finora chiarito, viene contraddetta dalla successiva affermazione, del tutto generica, in cui l'individuazione indeterminata dell'anno dell'ordinanza di demolizione, ovvero il 2009, sarebbe di per sé sufficiente a provare l'illegittimità della successiva sanzione pecuniaria del 2010.

Gli appellati deducono, in sede di costituzione, che l'immobile in questione sarebbe stato sottoposto a sequestro sin dall'ottobre 2009 (ed in particolare con decreto di convalida emesso dal Gip presso il Tribunale di Latina in data 13.10.2009). Si tratta, tuttavia, di motivo di censura non esaminato dal giudice di primo grado perché assorbito, e non riproposto dagli appellati con memoria depositata a pena di decadenza entro il termine per la costituzione in giudizio, ossia sessanta giorni dal perfezionamento nei propri confronti della

notificazione del ricorso in appello, ex artt. 46, comma 1, e 38 cod. proc. amm. (cfr, Consiglio di Stato sez. VI, n. 5009 del 2021). Nella specie, la memoria degli appellati risulta depositata in data 2 agosto 2018, mentre il ricorso in appello è stato notificato in data 26 settembre 2017.

Alla luce delle considerazioni che precedono, pertanto, l'appello va accolto; per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Dario Simeoli, Presidente FF

Giordano Lamberti, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Carmelina Adesso, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Davide Ponte**

**IL PRESIDENTE**  
**Dario Simeoli**

IL SEGRETARIO

