

sentenza
4 aprile 2007
n. 1397

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia
Sezione 2[^]
ha pronunciato la seguente
S E N T E N Z A
sul ricorso n. 4129 del 1999 proposto da
D'AMICO Fernando

titolare dell'omonima ditta individuale, rappresentato e difeso dall'avv. Emanuele Valli, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Legnano, via Volta 3

c o n t r o

COMUNE di CORNAREDO, in persona del Sindaco, signor Claudio Croci, rappresentato e difeso dagli avv.ti Fortunato Pagano e Fabio Pellicani, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Boccaccio 19

per l'annullamento

dell'ordinanza 5 ottobre 1999 (prot. n. 13804) con cui il Comune ha ingiunto al ricorrente di pagare, in qualità di costruttore, la somma di £. 7.000.000, quale sanzione pecuniaria irrogata per l'abuso edilizio commesso nell'immobile di proprietà di terzi in via Magenta 61.

Visto il ricorso, notificato l'11 e depositato il 18 novembre 1999;

Visti atto di costituzione e memorie difensive del Comune;

Visti atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 28 marzo 2007, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Valli e l'avv. Pellicani;

Considerato quanto segue in

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente, titolare dell'omonima ditta individuale di costruzioni, espone:

- di essere stato incaricato dai proprietari di eseguire opere di ristrutturazione interne all'unità abitativa sita in via Magenta 61 - San Pietro all'Olmo;
- di avere da portato a termine i lavori, regolarmente assentiti e collaudati il 2.3.1999, attenendosi alla d.i.a. presentata dai proprietari il 18.2.1998;
- di essere del tutto estraneo all'esecuzione di opere realizzate da altra impresa, a sua volta incaricata dai proprietari di realizzare altri e diversi interventi edilizi, tra i quali una struttura in legno e ferro a copertura della scala, già esistente, esterna all'appartamento;
- di essersi visto notificare, in data 27.11.1998, a seguito di sopralluogo dei Vigili urbani del 29.10/12.11.1998, un verbale di constatazione di irregolarità edilizia, che contestava ai proprietari e a lui medesimo, in qualità di costruttore, di avere proceduto, in assenza di titolo abilitativo, alla "demolizione pensilina e copertura scala esterna in ondolux, [nonché alla] realizzazione di nuova struttura in legno e ferro con copertura in tegole".

Ciò esposto, il ricorrente impugna l'ordinanza 5 ottobre 1999 con cui il Comune gli ha irrogato - ai sensi dell'art. 10 della legge n. 47/1985 e dell'art. 2, comma 60, della legge n. 662/96 - la sanzione pecuniaria £. 7.000.000,

Sezione 2[^]

n.
reg. sent.

n. 4129/99
reg. ric.

per l'abuso che egli avrebbe commesso in qualità di costruttore.

2. Premesso che l'abuso sarebbe imputabile ad altra impresa costruttrice, il ricorrente deduce:

- violazione dell'art. 6 legge n. 47/1985: sia perché il Comune, omettendo di verbalizzare e di valutare le dichiarazioni da lui rese oralmente all'istruttore del procedimento, gli avrebbe precluso di dimostrare la sua estraneità nel compimento dell'abuso (dove l'insufficiente istruttoria e l'errore nei presupposti che inficerebbero l'impugnata ingiunzione); sia perché l'obbligazione sanzionatoria deve ritenersi estinta con l'avvenuto pagamento della somma da parte dei proprietari, destinatari di analoga ordinanza;
- violazione dell'art. 16 legge n. 47/1985, essendo stata l'ordinanza emessa dal funzionario dirigente, anziché dal Sindaco;
- violazione dell'art. 18 della legge n. 689/91, non avendo il Comune assicurato il contraddittorio procedimentale (inteso come facoltà per gli interessati di essere sentiti e obbligo per l'Autorità di valutarne le argomentazioni difensive), né motivato l'entità della sanzione (indicando i fattori di calcolo), né espresso le ragioni del proprio convincimento circa la responsabilità dell'esponente nell'esecuzione dell'abuso contestato.

Il Comune ha controdedotto.

Con ordinanza 15.12.1999 n. 4129 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare

3. Il Collegio osserva quanto segue.

La censura di incompetenza è infondata. Nel nuovo ordinamento delle autonomie locali, infatti, la competenza che l'art. 16 della legge n. 47/1985 attribuiva al sindaco ai fini della riscossione di sanzioni, contributi e spese in materia edilizia è stata trasferita in capo ai dirigenti. In tal senso dispone espressamente l'art. 51 della legge 8 giugno 1990 n. 142, che al comma 3, lettera *f-bis* (aggiunta dall'art. 6 della legge 15 maggio 1997 n. 127, nel testo integrato dall'art. 2 della legge 16 giugno 1998 n. 191, all'epoca vigente) prevede la competenza dirigenziale per "tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di *irrogazione delle sanzioni amministrative* previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale"

Neppure è ravvisabile violazione delle garanzie di partecipazione al procedimento.

Con la notifica del verbale di constatazione il ricorrente è stato posto in condizione di conoscere l'irregolarità edilizia contestata, tanto è vero che, a quanto asserito in ricorso, egli avrebbe preso contatto con l'ufficio comunale facendo oralmente le proprie rimostranze.

Nulla impediva dunque al ricorrente di presentare a sua discolpa memorie e documenti idonei a dimostrare l'estraneità all'abuso, così assolvendo l'onere probatorio posto a suo carico dall'art. 6, primo comma, ultimo inciso, della legge n. 47/1985, ai sensi del quale ciascuno dei soggetti astrattamente sanzionabili (titolare della concessione, committente e costruttore, direttore dei lavori) è tenuto a dimostrare di non essere responsabile dell'abuso.

4. Sussiste invece la violazione dell'art. 6 della legge 28 febbraio 1985 n. 47 (ora trasfuso nell'art. 29 d.p.r. 6 giugno 2001 n. 380, testo unico in materia edilizia), dedotta sul rilievo che la sanzione pecuniaria, una volta pagata da uno dei responsabili, estingue l'obbligazione e non è reiterabile nei confron-

ti degli altri.

L'art. 6 recita: "Il titolare della concessione, il committente e il costruttore sono responsabili, ai fini e per gli effetti delle norme contenute nel presente capo, della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché - unitamente al direttore dei lavori - a quelle della concessione ad edificare e alle modalità esecutive stabilite dalla medesima. Essi sono, altresì, tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso".

La norma si limita ad individuare le categorie di soggetti che, quali responsabili a vario titolo dell'abuso edilizio, sono in astratto destinatari della sanzione, e quindi soggetti passivi della correlativa obbligazione.

Tuttavia, la sanzione pecuniaria, collegata al singolo abuso edilizio, resta oggettivamente unica per ciascun abuso, e non applicabile distintamente, individualmente e in misura piena nei confronti di ciascuno dei responsabili (in tal senso, TAR Veneto 2^a, 26.7.89 n. 1090).

Ciò in quanto le sanzioni pecuniarie comminate per abusi edilizi non sono sanzioni punitive (cioè correlate esclusivamente alla responsabilità personale dell'autore della violazione), ma costituiscono misure con finalità ripristinatorie, di carattere meramente patrimoniale, trasmissibili agli eredi (cfr. Cons. Stato 2^a, 22.2.06 n. 2684/2004).

Il fatto che l'art. 6 della legge n. 47/1985 preveda il vincolo della solidarietà solo per il recupero delle spese sostenute dall'Amministrazione per l'esecuzione in danno non significa che la sanzione pecuniaria sia reiterabile nei confronti di ciascuno dei possibili soggetti passivi; significa semmai che l'obbligazione grava in via principale sul responsabile primario dell'abuso (titolare della concessione, se è stato rilasciato un titolo edilizio; committente, in caso di interventi senza titolo), e in via sussidiaria sugli altri soggetti, salvo rivalsa di questi nei confronti del primo.

Nel disciplinare le singole fattispecie di abuso, d'altronde, la legge fa riferimento all'irrogazione "della" (o "di una") sanzione pecuniaria, e non di tante sanzioni pecuniarie di eguale importo quanti sono gli eventuali responsabili; il che trova spiegazione logica sia nell'alternatività della sanzione pecuniaria rispetto alla sanzione demolitoria (che, incidendo sull'oggetto edilizio non può essere assolta che *una tantum*, quale che sia il novero degli obbligati), sia nella parametrizzazione della sanzione pecuniaria al costo di costruzione dell'opera abusiva, ovvero all'aumento del valore venale conseguente all'abuso edilizio, cioè ad un valore oggettivo correlato al bene fisico [cfr. d.p.r. n. 380/01: art. 33 comma 2; art. 34 comma 2; art. 37 comma 1; art. 38].

Anche quando la sanzione pecuniaria è comminata in misura variabile (cioè compresa tra un minimo e un massimo edittali), essa è stabilita in relazione all'aumento di valore dell'immobile (cfr. art. 37 comma 4), e cioè ancorata a un dato oggettivo, e non già agli elementi (gravità della violazione, opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, personalità e condizioni economiche dell'agente) che nel sistema della legge n. 689/81 devono essere tenuti presenti ai fini della determinazione della sanzione.

5. Non giova a sostegno dell'opposta tesi il richiamo all'art. 5 della legge 24

novembre 1981 n. 689 che disciplina il concorso di persone (“Quando più persone concorrono in una violazione amministrativa, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta, salvo che sia diversamente stabilito dalla legge”).

L'art. 12 della stessa legge stabilisce infatti che le disposizioni del Capo I (in cui è inserito l'art. 5) si osservano, per tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, “in quanto applicabili e salvo che non sia diversamente stabilito”.

La disciplina degli abusi edilizi ha, appunto, carattere speciale, e non è omologabile al sistema sanzionatorio previsto, per la generalità delle violazioni amministrative, dalla legge n. 689/81. L'inapplicabilità, in particolare, dei criteri (art. 11 legge n. 689/81) che consentono di graduare la sanzione in relazione al grado di responsabilità e alle condizioni soggettive degli eventuali concorrenti nell'illecito comporta dunque, nel settore degli abusi edilizi, l'unicità della sanzione pecuniaria, che può essere riscossa una sola volta e una volta riscossa non è reiterabile nei confronti di altri corresponsabili.

Coerenti con tali principi sono, del resto, gli artt. 36 e 37 del d.p.r. 380/01, secondo i quali, ove si accerti la conformità dell'intervento - realizzato in assenza o in difformità dal permesso di costruire o dalla d.i.a. - alla disciplina edilizia e urbanistica, la sanatoria può essere ottenuta dal responsabile dell'abuso “o” dal proprietario dell'immobile versando una somma a titolo, rispettivamente, di oblazione o di sanzione pecuniaria: il che conferma che l'obbligazione è unica e, una volta (e da chiunque) adempiuta, si estingue.

Poiché nel caso in esame è indiscusso che la sanzione pecuniaria sia stata versata dai proprietari, la pretesa del Comune di esigere la medesima sanzione (anche) dal costruttore è priva di fondamento.

6. Per le suesposte considerazioni, che assorbono ogni altro profilo di censura, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento dell'impugnata ordinanza. Sussistono tuttavia ragioni sufficienti per disporre la compensazione integrale tra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia accoglie il ricorso e per l'effetto annulla l'impugnata ordinanza.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 28 marzo 2007, con l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmine	Spadavecchia	consigliere, estensore
Alessio	Liberati	referendario
L'estensore		Il presidente