

N. 01001/2014 REG.PROV.COLL.
N. 02189/2009 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2189 del 2009, proposto da:
Donatella Busetto, rappresentata e difesa dall'avv. Gaetano Guzzardi,
ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Venezia, S. Croce,
468/B;

contro

Comune di Venezia in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato
e difeso dagli avv. Giulio Gidoni, M. Maddalena Morino, Antonio
Iannotta, Maurizio Ballarin, Nicoletta Ongaro, Giuseppe Venezian, con
domicilio eletto presso l' Avv.ra Civica – Venezia, San Marco 4091;

per l'annullamento

del provvedimento del Comune di Venezia Direzione Sviluppo
Territorio Edilizia Ufficio Atti Repressivi prot. 2009/111798 del
13/3/2009 con il quale si irroga la sanzione pecuniaria e del

provvedimento di sospensione del termine di pagamento adottato il 18/4/2000 dal Dirigente Ufficio Atti Repressivi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Venezia in Persona del Sindaco P.T.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2014 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente è proprietaria di un'unità abitativa, posta al terzo piano del complesso immobiliare sito in Mestre, via Sagredo n. 21.

Poiché l'intero edificio era risultato realizzato con parziali difformità rispetto alla concessione edilizia, veniva richiesto l'accertamento di conformità ex art. 13 della Legge n. 47/1985.

A tale scopo, anche l'odierna ricorrente, per quanto riguarda la sua unità abitativa ed il garage, in data 12.11.1997, presentava domanda di accertamento di conformità, indicando:

in relazione all'abitazione, *“modesto ampliamento di sedime indotto da realizzazione di marcapiano che porta ad una maggiorazione della pianta di complessivi c. 11, modifiche al distributivo interno ed alle altezze utili interne”*; mentre, in relazione al garage, *“sopravanzamento verso il confine est, previa traslazione del complesso di cm. 5 (misurati dall'estremità nord) e di cm. 45*

(misurati dall'estremità sud), diminuzione dell'altezza interna utile da mt. 2,30 a mt. 2,12 e riduzione della profondità, modifiche interne”.

In data 29 dicembre 1999 veniva rilasciata la concessione in sanatoria prot. n. 97/13197 (doc. n. 3), avente ad oggetto: *"Sanatoria ai sensi dell'art. 13 della L. 47/85 per riduzione superficie terrazza, distributivo interno e prospetti unita alloggio piano terra. Modifiche prospettiche e dell'altezza interna unità garage. Sanzione alternativa alla demolizione art. 12 L. 47/85 per modifica di sagoma, traslazione unita residenziale e garage P.T.”* .

In data 22 febbraio 2000 veniva emessa ordinanza di pagamento dell'oblazione prescritta dall'art. 13 della L. 47/1985 (effettivamente corrisposta) per le opere sanabili e ordinanza ai sensi dell'art. 12 della L. 47/1985, di pagamento della sanzione pecuniaria alternativa alla demolizione, per le opere non sanabili.

A seguito di richiesta di riesame della sanzione alternativa, con provvedimento del 18 aprile 2000 veniva sospeso il termine di pagamento della sanzione pecuniaria in attesa della relativa verifica tecnica, i cui esiti portavano all'emanazione dell'ordinanza di pagamento del 13 marzo 2009 impugnata con il presente ricorso.

Con i primi tre motivi la ricorrente ha eccepito che la concessione in sanatoria del 29 dicembre 1999 era da ritenersi estesa a tutti gli abusi riscontrati dall'amministrazione, con conseguente venir meno del potere di sanzionarli.

Inoltre, dalla sanatoria del 29 dicembre 1999 era decorso il termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 28 L. 689/81 senza che alcun provvedimento sanzionatorio definitivo fosse stato emesso, non valendo a sospendere tale termine il provvedimento del 18 aprile 2000.

Con il quarto motivo la ricorrente ha invece dedotto la violazione del termine di cui all'art. 2 L. 241/1990, nonché la violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi.

Si è costituito il Comune di Venezia contestando in fatto e in diritto le asserzioni della ricorrente e concludendo per la reiezione del gravame.

Con ordinanza emessa all'esito della camera di consiglio del 17 dicembre 2009 il Tribunale, in accoglimento della domanda cautelare, ha sospeso gli effetti del provvedimento impugnato.

All'udienza del 4 giugno 2014, all'esito della discussione delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente va osservato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, la concessione edilizia in sanatoria del 29 dicembre 2009, come si ricava dal tenore letterale della stessa, è stata rilasciata per le opere sanabili ai sensi dell'art. 13 della L. n. 47/1985, ovvero per le modifiche al distributivo interno ed ai prospetti, con esclusione delle modifiche di sagoma e di sedime per le quali è stata applicata la sanzione alternativa ai sensi dell'art. 12 della L. 47/1985.

Nondimeno il Collegio ritiene fondata l'eccezione d'intervenuta prescrizione quinquennale del diritto del Comune alla riscossione della sanzione pecuniaria in discorso, ai sensi dell'art. 28 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Orbene, secondo la prospettazione (in via subordinata) della ricorrente, siccome dal 22 febbraio 2000, data del primo atto interruttivo della prescrizione (primo atto irrogativo della sanzione pecuniaria), al 13 marzo 2009 (secondo atto irrogativo della sanzione pecuniaria), sono

decorsi più di cinque anni, il diritto dell'amministrazione resistente a riscuotere la sanzione si sarebbe prescritto ai sensi dell'art. 28 della legge n. 689/1981.

L'Amministrazione comunale ha controdedotto alla predetta eccezione di prescrizione affermando la natura imprescrittibile dell'illecito edilizio in considerazione della sua natura permanente e la conseguente possibilità di esercitare il potere repressivo senza limiti di tempo.

Va innanzitutto ricordato come secondo il costante orientamento della giurisprudenza sia applicabile alle sanzioni edilizie il principio di cui all'art. 28 della legge n. 689/1981, a norma del quale *"il diritto a riscuotere le somme dovute per le violazioni amministrative punite con pena pecuniaria si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui è stata commessa la violazione"*; trattandosi di disposizione applicabile, per espresso dettato legislativo, a tutte le violazioni punite con sanzioni amministrative pecuniarie, anche se non previste in sostituzione di una sanzione penale (art. 12 legge n. 689/1981) e, quindi, anche agli illeciti amministrativi in materia urbanistica, edilizia e paesistica puniti con sanzione pecuniaria.

Nell'applicare tale regola, tuttavia, con riguardo all'individuazione del *dies a quo* della decorrenza della prescrizione, occorre tener conto della particolare natura degli illeciti amministrativi in materia urbanistica, edilizia e paesistica, i quali, ove consistano nella realizzazione di opere senza le prescritte concessioni e autorizzazioni, hanno carattere di illeciti permanenti, di talché la commissione degli illeciti medesimi si protrae nel tempo, e viene meno solo con il cessare della situazione di illiceità, vale a dire con il conseguimento delle prescritte autorizzazioni. Conseguentemente, per la decorrenza della prescrizione dell'illecito

amministrativo permanente, trova applicazione il principio relativo al reato permanente, secondo cui il termine della prescrizione decorre dal giorno in cui è cessata la permanenza (cfr. Cons. Stato, IV, 16.4.2010, n. 2160; Cons. Stato, V, 13.7. 2006, n. 4420; Cons. Stato, IV, 2.6.2000, n. 3184).

Più in particolare, dal carattere permanente degli illeciti amministrativi in materia urbanistica edilizia e paesistica ne deriva che se l'Autorità emana un provvedimento repressivo (di demolizione, ovvero di irrogazione di una sanzione pecuniaria), non emana un atto "a distanza di tempo" dall'abuso, ma reprime una situazione antigiuridica ancora sussistente. Conseguentemente, nel campo dell'illecito amministrativo la permanenza cessa e il termine quinquennale di prescrizione comincia a decorrere o con l'irrogazione della sanzione pecuniaria o con il conseguimento dell'autorizzazione che, secondo pacifico orientamento, può essere rilasciata anche in via postuma (cfr. Cons. Stato, Ad. Gen., 11.4. 2002, n. 4; Cons. Stato, VI, 12.5. 2003, n. 2653).

Alla luce dei richiamati principi deve, pertanto, essere accolta l'eccezione di prescrizione sollevata dalla ricorrente.

Ed infatti, nel caso di specie, la permanenza dell'illecito è cessata nel momento in cui il Comune, con l'ordinanza del 22 febbraio 2000, ha irrogato la sanzione pecuniaria (alternativa alla demolizione) in relazione agli abusi ritenuti non sanabili; dunque, da tale momento ha cominciato a decorrere il termine prescrizionale di cui all'art. 28 della legge n. 689/1981.

In particolare, poi, l'ordinanza del 18 aprile 2000, con cui il Comune si è limitato a sospendere il termine di pagamento della sanzione pecuniaria

irrogata, non vale ad intaccare l'intervenuto perfezionamento della fattispecie legale complessa, costituita dall'accertamento dell'abuso nella sua materialità e dalla conclusione dello specifico subprocedimento che termina con l'irrogazione della sanzione, fattispecie alla quale, alla luce di quanto sopra esposto è riconnessa la cessazione dell'illecito e l'inizio della decorrenza della prescrizione.

Ed infatti, una volta irrogata la sanzione con l'ordinanza del 22 febbraio 2000, spettava al Comune di procedere alla riscossione della somma così liquidata; tuttavia il Comune, per sua libera scelta, ha ritenuto di sospendere *sine die* il termine di pagamento essendo "necessario un aggiornamento di quanto precedentemente determinato".

A questo punto, tuttavia, l'omessa rideterminazione del credito costituisce un'inerzia dell'amministrazione di cui essa subisce gli effetti, senza che possa valere a sospendere il decorso della prescrizione nei confronti dell'odierna ricorrente. Tale inerzia, infatti, è collocabile nella fase della riscossione della somma dovuta, essendo conclusa la fase della irrogazione della sanzione, rimanendo quest'ultima, non emendata e sospesa solo quanto al termine di pagamento.

Ne deriva che la seconda ordinanza di pagamento del 13 marzo 2009, con la quale è stata anche annullata l'ordinanza di pagamento del 22 febbraio 2000, è stata emessa ben oltre l'intervenuta estinzione del diritto dell'amministrazione a riscuotere la sanzione pecuniaria.

Per tali ragioni il ricorso deve, quindi, essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Appaiono nondimeno sussistere giustificati motivi, in considerazione della natura della controversia e delle circostanze di fatto esaminate dal

Collegio, per compensare tra le parti le spese di lite, ad eccezione dell'importo versato a titolo di contributo unificato che va posto a carico della parte resistente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Condanna l'amministrazione resistente a rimborsare alla ricorrente l'importo versato a titolo di contributo unificato e compensa tra le parti le restanti spese di lite.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

