

# **REPUBBLICA ITALIANA**

In nome del Popolo Italiano

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE SECONDA CIVILE

Composta da

FELICE MANNA Presidente

MAURO MOCCI Consigliere

GIUSEPPE GRASSO Consigliere

FEDERICO ROLFI Consigliere Rel.

CRISTINA AMATO Consigliere

Oggetto: sanzioni amministrative

R.G.N. 26489/2018

Ud. 15/06/2022 PU

ha pronunciato la seguente

#### **SENTENZA**

sul ricorso iscritto al n. 26489/2018 R.G. proposto da:

**COMUNE DI** (omissis) elettivamente domiciliato in (omissis)

, presso lo studio dell'avvocato

(omissis) he lo rappresenta e difende

- ricorrente -

(omissis)

#### contro

(omissis) domiciliati ex lege

in (omissis) presso la (omissis)

, rappresentati e difesi dall'avvocato (omissis)

(omissis)





### - controricorrenti -

avverso la sentenza della CORTE D'APPELLO ROMA n. 4800/2018 depositata il 10/07/2018.

Udita la relazione svolta nella pubblica udienza del giorno 15 giugno 2022 dal Consigliere Federico Rolfi;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Maria Rosa Dell'Erba, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

udito per il ricorrente l'Avv. (omissis) , che ha concluso per

l'accoglimento del ricorso

udito per il resistente l'Avv. (omissis) che ha concluso per il rigetto del ricorso.

### **FATTI DI CAUSA**

- 1. (omissis) (omissis) anno proposto ricorso davanti al Tribunale di Velletri contro l'ordinanza-ingiunzione del COMUNE DI (omissis) n data 17 novembre 2016, con la quale era stata loro inflitta la sanzione pecuniaria di € 20.000,00 per non avere ottemperato alle precedenti ordinanze -del medesimo COMUNE DI (omissis) el 18 gennaio 2006 e del 1º marzo 2007, con le quali era stata ingiunta agli opponenti la demolizione di alcuni manufatti abusivi realizzati sul fondo di loro proprietà.
- 2. Respinto il ricorso da parte del Tribunale di Velletri con sentenza n. 2418 del 2017, (omissis) hanno proposto gravame accolto dalla Corte d'appello di Roma, con sentenza n. 4800 del 2018.

Ha osservato, in particolare, la Corte capitolina che:

 fondate erano, in primo luogo, le doglianze degli appellanti circa la qualificazione come istantaneo -e non permanente-



- dalla qualificazione come istantaneo e non permanente dell'illecito contestato discendeva altresì che, al momento della notifica dell'ordinanza ingiunzione 17 novembre 2016 avvenuta in data 5 dicembre 2016- era decorso il termine quinquennale di prescrizione di cui all'art. 28, L. 689/1981.
- 3. Il COMUNE DI (omissis) ha proposto ricorso per cassazione, resistito con controricorso da (omissis)

(omissis)

- 4. La trattazione del ricorso è stata fissata in camera di consiglio, a norma degli artt. 375, comma 2, e 380 bis.1, c.p.c.
- 5. Fissata per la decisione l'adunanza del 3 marzo 2022 in vista della quale le parti hanno altresì depositato memorie la causa è stata rinviata a nuovo ruolo per la trattazione in pubblica udienza, in considerazione della particolare rilevanza delle questioni in diritto poste dalla controversia.
- 6. In data 20 maggio 2022 i controricorrenti hanno formulato tempestiva istanza di trattazione orale.
  - Il COMUNE DI (omissis) ha depositato ulteriore memoria.



## **RAGIONI DELLA DECISIONE**

- 1. Il ricorso si articola in tre motivi.
- 1.1. Con il primo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione o falsa applicazione dell'art. 31, comma 4-bis, del d.P.R. n. 380/2001, dell'art. 15, comma 3, della legge della Regione Lazio n. 15/2008 e dell'art. 1 della legge n. 689/1981.

Il ricorso lamenta una erronea interpretazione delle due previsioni -statale e regionale- da parte della Corte d'Appello, in quanto la corretta interpretazione delle medesime verrebbe ad evidenziare che l'insorgenza del potere sanzionatorio si collega non alla mera inottemperanza dell'ordine di demolizione, bensì all'accertamento della inottemperanza medesima da parte del Comune.

Argomenta, quindi, il ricorso che, poiché l'accertamento dell'inottemperanza alle due ordinanze del 18 gennaio 2006 e del 1º marzo 2007 risulta avvenuto -rispettivamente- in data 3 giugno 2013 e 8 settembre 2015, trovano legittima applicazione la previsione della legge regionale, nel primo caso, e -ulteriormente- la previsione della legge statale, nel secondo.

1.2. Con il secondo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione o falsa applicazione dell'art. 31 del d.P.R. n. 380/2001, dell'art. 15 della legge della Regione Lazio n. 15/2008 e dell'art. 28 della legge n. 689/1981.

Lamenta il ricorso che erroneamente la Corte d'appello di Roma abbia ritenuto decorso il termine di prescrizione quinquennale, per un duplice ordine di ragioni, in quanto:

> il termine di prescrizione deve essere collegato non alla scadenza del novantesimo giorno dalla notifica dell'ordinanza che ingiunge la demolizione, bensì alla data





- dell'accertamento dell'inottemperanza (e quindi 3 giugno 2013 e 8 settembre 2015);
- 2) deve ritenersi che l'illecito contestato abbia natura permanente, consistendo nel protrarsi dell'inottemperanza all'ordine di demolizione.
- 1.3. Con il terzo motivo si deduce, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., la violazione o falsa applicazione degli artt. 91 e 92 c.p.c.

Il ricorso lamenta che la Corte capitolina non abbia disposto la compensazione delle spese di lite, alla luce della novità della questione.

- 2. I primi due motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto toccano i temi, strettamente congiunti, del carattere istantaneo o permanente dell'illecito e del conseguente rapporto con il regime temporale di applicazione delle previsioni poste a fondamento della sanzione amministrativa irrogata dal COMUNE DI (omissis).
- 2.1. Come rammentato poc'anzi, le previsioni che vengono in rilievo sono:
  - l'art. 31, comma 4-bis, d.p.r. 19 dicembre 2001, n. 380, introdotto dall'art. 17, comma 1, lett. q-bis), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133 ("L'autorità competente, constatata l'inottemperanza, irroga una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro, salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. La sanzione, in caso di abusi realizzati sulle aree e sugli edifici di cui al comma 2 dell'articolo 27, ivi comprese le aree soggette a rischio idrogeologico elevato o molto elevato, è sempre irrogata nella misura massima. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento sanzionatorio, fatte salve le responsabilità penali, costituisce elemento



- valutazione della performance individuale nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente.");
- l'art. 15, comma 3, L. Reg. Lazio 11 agosto 2008, n. 15 ("L'atto di accertamento dell'inottemperanza all'ingiunzione a demolire definisce la consistenza dell'area da acquisire, previo frazionamento catastale effettuato dall'ufficio tecnico comunale, ovvero, in caso di carenza di organico e/o delle necessarie strumentazioni topografiche, da tecnici esterni di all'amministrazione. L'atto accertamento dell'inottemperanza, previa notifica all'interessato, costituisce titolo per l'immissione nel possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari, che ai sensi dell'articolo 31, comma 6, del d.p.r. 380/2001 successive modifiche gratuitamente. L'accertamento dell'inottemperanza comporta, altresì, l'applicazione di una sanzione pecuniaria da un minimo di 2 mila euro ad un massimo di 20 mila euro, in relazione all'entità delle opere").
- 2.2. Le previsioni in questione presentano carattere distinto rispetto all'originario illecito di abuso edilizio, in quanto -come anche opinato dalla giurisprudenza amministrativa- la loro finalità è quella non di reprimere l'abuso stesso -già autonomamente destinatario di un meccanismo sanzionatorio- bensì di sanzionare la distinta ed autonoma condotta di inottemperanza al provvedimento di ingiunzione a demolire precedentemente adottato, una volta accertato l'abuso, dall'autorità amministrativa.

Esse, quindi, hanno lo scopo, semmai, di incentivare la rimozione dell'abuso edilizio già commesso, e manifestano, perciò, una finalità di



rafforzamento della tutela ripristinatoria -finalità specifica ed autonoma rispetto repressione dell'abuso edilizio in sé- nell'ottica della tutela dell'interesse generale ad un ordinato e programmato assetto urbanistico.

A tali funzioni, peraltro, si cumula -nel caso dell'art. 31 d.p.r. 380/2001- anche la funzione -contemplata al comma 4-ter ("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")- di finanziare economicamente i comuni che provvedano direttamente alla demolizione e rimessione in pristino, in modo da evitare che il precedente abuso venga a presentarsi come fonte di un ulteriore danno economico per la collettività, danno consistente nel drenaggio di risorse pubbliche, sottratte ad altri scopi per procedere alla materiale eliminazione degli abusi.

2.3. L'autonomia degli illeciti in questione pone, evidentemente, il problema del loro carattere istantaneo o permanente, problema la cui soluzione si deve mantenere nel solco dei principi già enunciati in materia da questa Corte, a cominciare da quello per cui in tema di sanzioni amministrative occorre distinguere il momento perfezionativo dell'illecito (che nel caso di specie va individuato nella scadenza del termine di novanta giorni per ottemperare all'ingiunzione demolizione) dal momento consumativo, che nell'illecito permanente è caratterizzato da una situazione giuridica già realizzata ma che si protrae nel tempo finché perdura la condotta illecita del contravventore (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 21190 del 29/09/2006 - Rv. 592857 - 01; Cass. Sez. 2, Sentenza n. 28652 del 23/12/2011 - Rv. 620357 - 01). Tale indirizzo interpretativo, del resto, trova conferma





nell'affermazione della regola per cui in tema di sanzioni amministrative, la permanenza dell'illecito omissivo proprio è configurabile solo con riferimento a quelle condotte che l'autore avrebbe potuto porre in essere utilmente anche dopo la prima omissione (Cass. Sez. 2 - Sentenza n. 15025 del 31/05/2019 - Rv. 654189 - 01).

2.4. Alla luce di tali principi, si deve ritenere che gli illeciti contestati ai controricorrenti abbiano carattere permanente, sulla scorta di almeno due considerazioni.

La prima è che l'interesse tutelato dalle previsioni sanzionatorie in questione -si ripete: assicurare l'ottemperanza all'ingiunzione a demolire e, in ultima analisi, tutelare l'interesse generale ad un ordinato e programmato assetto urbanistico- non viene certamente meno una volta decorso il termine per procedere alla demolizione, ed anzi subisce un *vulnus* costante, se non crescente, dal protrarsi nel tempo dell'inottemperanza.

La seconda è che lo scadere del termine per l'ottemperanza non comporta il venir meno, per il soggetto responsabile, della concreta possibilità di procedere, seppur tardivamente, alla demolizione così come, ancor prima, non fa venir meno il dovere del destinatario dell'ingiunzione a demolire di dare ottemperanza anche tardiva al legittimo ordine dell'autorità, permanendo egli nel possesso dell'immobile abusivo anche dopo l'acquisizione dell'immobile, e dell'area di sedime, ai sensi del comma 3 del medesimo art. 31 e fino al momento dell'integrarsi degli elementi di cui al successivo comma 4 (immissione nel possesso e trascrizione nei registri immobiliari).

2.5. Dal carattere permanente della condotta in rilievo deriva, come prima conseguenza, che il termine di prescrizione, sia riguardo alla





violazione che alla sanzione, decorre dal momento della cessazione della permanenza -e cioè dalla demolizione del manufatto ottemperanza all'ingiunzione a demolire- o dal momento della contestazione dell'illecito, la quale vale come atto interruttivo (Cass. Sez. 2 - Sentenza n. 6310 del 05/03/2020 - Rv. 657130 - 01; Cass. Sez. 1, Sentenza n. 2204 del 14/02/2003 - Rv. 560498 - 01), senza che qui venga invece in rilievo la questione circa la possibilità o meno di conferire all'eventuale successiva protrazione della violazione il carattere di autonomo illecito amministrativo, ulteriormente sanzionabile, come peraltro ammesso in linea di principio sempre dall'art. 31, d.p.r. 380/2001, al suo comma 4-quater.

2.6 Dal carattere permanente dell'illecito contemplato dalle norme in rilievo decorre, poi, un'ulteriore conseguenza, e cioè che esse sono applicabili anche all'inottemperanza ad ingiunzioni a demolire notificate in epoca anteriore all'entrata in vigore delle previsioni stesse, subordinatamente ad una condizione, imposta dall'art. 1, l. 689/1981, e cioè al protrarsi dell'inottemperanza per i novanta giorni successivi alla data di entrata in vigore della previsione sanzionatoria.

Se è vero, infatti, che le fattispecie contemplate nella previsione nazionale ed in quella regionale possono operare ed integrarsi solo in relazione condotte successive alla loro entrata in vigore, è parimenti vero che l'inottemperanza all'ingiunzione a demolire, per il suo carattere permanente, quand'anche sia iniziata in epoca anteriore all'entrata in vigore delle suddette previsioni, ben può cadere sotto il loro ambito di applicazione, una volta che, entrate in vigore le norme già richiamate, la condotta permanente venga a ulteriormente protrarsi per il lasso temporale previsto dalle medesime per procedere alla spontanea ottemperanza. Ad essere sanzionata, infatti, non sarà





l'inottemperanza anteriore all'entrata in vigore delle previsioni -stante la preclusione di cui al già citato art. 1, l. 689/1981- bensì l'ulteriore, protratta, inottemperanza (seppure in continuità con la precedente) che, vigenti ormai le nuove previsioni, si sia prolungata per il lasso temporale rilevante ai fini dell'applicazione di queste ultime.

3. Dalle considerazioni che precedono il primo ed il secondo motivo di ricorso devono essere accolti, non essendosi la Corte territoriale conformata ai principi appena enunciati.

Dall'accoglimento dei primi due motivi deriva l'assorbimento del terzo.

La sentenza impugnata va pertanto cassata con rinvio per un nuovo esame alla Corte d'Appello di Roma, in diversa composizione, la quale si atterrà al seguente principio di diritto:

"Gli illeciti amministrativi contemplati dall'art. 31, comma 4-bis, d.p.r. 19 dicembre 2001, n. 380 -introdotto dall'art. 17, comma 1, lett. q-bis), del D.L. 12 settembre 2014, n. 133- e dall'art. 15, comma 3, L. Reg. Lazio 11 agosto 2008, n. 15 hanno carattere permanente, in quanto con il vano decorrere del termine nelle norme medesime contemplato per la spontanea ottemperanza non vengono meno né gli interessi tutelati da dette previsioni né il dovere del destinatario dell'ingiunzione a demolire di dare ottemperanza, anche tardiva, al legittimo ordine dell'autorità. Conseguentemente, da un lato, il termine di prescrizione di cui all'art. 28, l. 689/1981, non decorre prima momento della cessazione della permanenza, dall'altro lato, le previsioni medesime sono applicabili anche all'inottemperanza rispetto ad ingiunzioni a demolire notificate in epoca anteriore alla loro entrata in vigore, a condizione che l'inottemperanza medesima, quale che sia stata la sua durata pregressa, si protragga per ulteriori novanta giorni

successivamente alla data di entrata in vigore delle suddette previsioni".

Il giudice del rinvio provvederà anche sulle spese di questo giudizio di legittimità.

## P. Q. M.

La Corte accoglie il primo e secondo motivo di ricorso, assorbito il terzo, e per l'effetto cassa la sentenza impugnata, e rinvia, anche per le spese del giudizio di cassazione, alla Corte d'Appello di Roma in diversa composizione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio in data 15 giugno 2022.

> Il Consigliere Est. FEDERICO ROLFI

> > Il Presidente **FELICE MANNA**