

DIREZIONE AFFARI DELLA PRESIDENZA,
POLITICHE LEGISLATIVE E COMUNITARIE,
PROGRAMMAZIONE, PARCHI, TERRITORIO,
VALUTAZIONI AMBIENTALI, ENERGIA

Servizio Affari Giuridici e Legali

Ufficio Aggiornamento Normativo, Consulenza e Vigilanza

Via L. Da Vinci - 67100 L'Aquila

tel. 0862/363287-0862/363290 fax 0862/363300

Prot. n. **3904**

Rif. ns prot. n. 2288 /AM 68023 del 16.03.2012

L'Aquila, 9 maggio 2012

Al Comune di Montebello di Bertona
Ufficio Tecnico
P.zza Sandro Pertini, n.1
65010 Montebello di Bertona (PE)

Oggetto: quesito in merito all'applicabilità del pagamento in misura ridotta ai sensi della Legge 24.01.1981 n. 689 alle sanzioni amministrative in materia di abusi edilizi prevista dal D.P.R. n. 380 del 06.06.2001.

Con la nota indicata margine, codesta Amministrazione Comunale ha formulato una richiesta di parere in ordine alla questione in oggetto.

Più precisamente, l'istanza di che trattasi si concentra sull'applicabilità del pagamento in misura ridotta di cui all'art. 16 della L. n. 689/81 alla sanzione relativa alla sanatoria di un abuso edilizio (intervento di ristrutturazione in assenza di permesso di costruire) nell'ipotesi di impossibilità di ripristino dello stato dei luoghi contemplata dall'art. 33, comma 2 del D.P.R. n. 380/2001 e, in caso affermativo, sulle modalità di calcolo della misura della riduzione, nonché sulla possibilità di rateizzazione della relativa somma.

In riferimento al contenuto dei quesiti posti, occorre precisare, in via preliminare, che, di regola, questo Servizio è chiamato a esprimersi in ordine alla portata applicativa di disposizioni contenute nella vigente normativa regionale nelle materie dell'urbanistica, edilizia ed ambiente, e non già su aspetti correlati all'attuazione della legislazione nazionale.

Purtuttavia, considerato il tenore della richiesta, e nell'ottica di fornire, in via assolutamente generale, un supporto sul piano ermeneutico, appaiono possibili alcune considerazioni di massima circa la tematica proposta.

Come è noto, l'art. 16 della Legge n. 689/81 riconosce al privato la facoltà di arrestare anticipatamente il processo sanzionatorio attraverso il pagamento di una sanzione pecuniaria pari alla terza parte del massimo edittale, o, se più favorevole, al doppio del minimo.

Pertanto, il richiamato istituto è stato previsto dal legislatore statale come misura di carattere generale diretta a favorire la rapida definizione del procedimento amministrativo sanzionatorio, dal momento che il trasgressore, decidendo di avvalersi del relativo meccanismo conciliativo, non verrebbe a contestare la validità dell'accertamento, arrestando il procedimento attraverso la corresponsione di una somma di denaro – evitando così la successiva fase dell'irrogazione della sanzione, e, eventualmente, quella giudiziaria - nel termine di 60 giorni dalla notificazione della sanzione medesima.

Una prima delimitazione dell'ambito di applicazione della misura contemplata dalla norma all'esame è prevista dall'art. 12 della stessa L. n. 689/81, il quale circoscrive l'operatività delle disposizioni di cui al Capo I della legge stessa alle sole violazioni sanzionate “*con il pagamento di una somma di denaro*”, con l'esclusione di opposte previsioni normative espresse (“*salvo che non sia diversamente stabilito*”) o implicite (“*in quanto applicabili*”).

Pertanto, la portata applicativa della legge n. 689/81 fa salve le normative speciali nella misura in cui esse, stabilendo diversamente, regolano la materia in maniera tale che la disciplina generale si riveli inapplicabile, in tutto o in parte, per incompatibilità o per deroga espressa.

Con specifico riguardo alle sanzioni amministrative in materia edilizia, si osserva che, in mancanza di una espressa previsione derogatrice e di elementi di incompatibilità sostanziale tali da giustificare una diversità di disciplina, l'elemento dirimente circa la sussistenza di preclusioni all'applicazione della disciplina generale di cui alla legge 689/81 parrebbe incentrarsi sulla eventuale finalità ripristinatoria e non afflittiva della sanzione conseguente alla perpetrazione dell'illecito.

In altre parole, in assenza di esplicite esclusioni o di oggettive ragioni di incompatibilità, la L. 689/81 risulta applicabile anche alle sanzioni pecuniarie in materia edilizia aventi carattere afflittivo, che sono cioè espressione di un potere amministrativo esercitato con l'obiettivo di punire una condotta illecita e nell'ottica di prevenzione generale.

Da tale tipologia di misura sanzionatoria divergono, nella natura e nei presupposti, le sanzioni amministrative c.d. “ripristinatorie” o “riparatorie dell'interesse violato”, che, pur comportando, al pari delle altre, l'infrazione di una pena pecuniaria in risposta alla violazione di un precetto giuridico, mirano a restaurare lo stato di fatto o di diritto preesistente all'illecito.

La fattispecie tipica di sanzione ripristinatoria è, appunto, rappresentata dalla demolizione di opere edilizie abusive, per le quali la pena irrogata ha il precipuo scopo di reintegrare, seppure per equivalente, l'ordine urbanistico violato, essendo alla stessa estranea ogni finalità retributiva del comportamento illecito.

Va da sé che, nella pluralità di comportamenti suscettibili di originare un'infrazione, un corretto approccio metodologico induce pertanto ad indagare, per ciascun tipo di abuso, la natura giuridica della sanzione conseguente.

Tale soluzione interpretativa, progressivamente prevalsa in dottrina e costantemente ribadita dalla giurisprudenza, porterebbe a riconoscere natura ripristinatoria anche a quelle sanzioni pecuniarie che, come nella fattispecie delineata dall'art. 33, comma 2 del D.P.R. n. 380/01, vengono comminate in alternativa alle sanzioni ripristinatorie in senso proprio.

Lo stesso legislatore, nel testo della disposizione all'esame, parametrava infatti, l'obbligazione pecuniaria del trasgressore al “*doppio dell'aumento del valore dell'immobile conseguente alla realizzazione delle opere*” e ciò all'evidente scopo di consentire il riequilibrio dell'impatto urbanistico (su tale carattere sussidiario della sanzione pecuniaria destinata a ricevere applicazione quando la misura sanzionatoria di carattere reale non possa essere attuata vedi, *ex multis*, TAR Calabria – Catanzaro, sent. n. 2479 del 22.12.2004).

In definitiva, alle suddette sanzioni pecuniarie alternative deve parimenti riconoscersi funzione di *restitutio in integrum* o *in pristinum*, e quindi di restaurazione di una situazione materiale di legalità violata, elemento che ne esclude la natura afflittiva e, di conseguenza, la riconducibilità nella categoria delle sanzioni amministrative in senso stretto, che sono destinatarie dirette della previsione di cui all'art. 12 della Legge 689/81.

Concludendo sul punto, si esprime l'avviso che il meccanismo conciliativo consistente nel pagamento in misura ridotta della sanzione non risulti, sulla base dei richiamati presupposti normativi e interpretativi, applicabile all'ipotesi di sanatoria indicata da codesta Amministrazione Comunale.

Distinti saluti.

Il Responsabile dell'Ufficio
(Avv. Marianna Cerasoli)

Il Dirigente
(Avv. Stefania Valeri)