

EDILIZIA ED URBANISTICA: Oneri concessori - Contributo di costruzione - Ritardato pagamento - Applicazione di sanzioni pecuniarie per il ritardo - Anche nel caso in cui l'obbligo del pagamento sia garantito da polizza fideiussoria od il Comune abbia omesso di svolgere attività sollecitatoria - Legittimità.

Tar Marche, Sez. I, 17 ottobre 2022, n. 595

“[...] un'amministrazione comunale ha il pieno potere di applicare, nei confronti dell'intestatario di un titolo edilizio, la sanzione pecuniaria prescritta dalla legge per il caso di ritardo ovvero di omesso pagamento degli oneri relativi al contributo di costruzione anche ove, in caso di pagamento dilazionato di detto contributo, abbia omesso di escutere la garanzia fideiussoria in esito alla infruttuosa scadenza dei singoli ratei di pagamento ovvero abbia comunque omesso di svolgere attività sollecitatoria del pagamento presso il debitore principale” [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gabicce Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2022 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. In data 5 gennaio 2001, la società San Souci S.a.s. ha presentato al Comune di Gabicce Mare domanda per il rilascio di una concessione edilizia. Nell'ambito dell'istruttoria, il rappresentante legale della società aveva reso noto al Comune di volersi avvalere della rateizzazione del costo di costruzione e degli oneri di urbanizzazione relativi a tale concessione edilizia (si veda il doc. 4 depositato dalla difesa comunale in data 22 luglio 2022), sulla base del numero e delle scadenze previste dallo stesso Comune e presentando, secondo le richieste dell'amministrazione, due polizze fideiussorie rilasciate dalla Banca di Credito Cooperativo di Gradara a garanzia di pagamento dei contributi di costruzione e delle sanzioni previste in caso di omesso o ritardato pagamento. Con tale comunicazione, il legale rappresentante della ditta aveva altresì espressamente dichiarato di essere a conoscenza delle sanzioni, e dei relativi importi, connessi al ritardo nel pagamento delle singole rate.

All'esito dell'istruttoria e della presentazione delle relative fidejussioni il Comune ha rilasciato la concessione edilizia n. 2001/17 in data 26 aprile 2001, in cui si dava atto del piano di rateizzazione approvato e delle garanzie prestate. Secondo tale piano, l'ultima rata sarebbe venuta a scadenza in data 13 dicembre 2003.

In data 15 dicembre 2003 il Comune ha respinto la richiesta di svincolo formulata dall'ente creditizio in data 3 dicembre 2003, comunicando ad entrambi i soggetti obbligati (ditta San Souci e banca garante) che risultavano non pagate, tra l'altro, due rate relative al costo di costruzione, scadute rispettivamente in data 27 aprile 2002 e 13 dicembre 2003, ed invitando i medesimi soggetti al pagamento.

In data 4 febbraio 2004, avvedutosi che risultavano ancora non pagate, complessivamente, le rate scadute rispettivamente in data 26 aprile 2002, 26 ottobre 2002, 27 aprile 2002 e 13 dicembre 2003, il Comune, con nota prot. n. 1651 in pari data, ha invitato la società e la banca garante al pagamento delle somme dovute a titolo di oneri di urbanizzazione e relative sanzioni per il ritardo (queste ultime venivano al momento quantificate in € 43.664,24. Con successiva nota del 17 febbraio 2004 l'importo delle sanzioni veniva rettificato in € 42.134,82).

In data 15 marzo 2004 l'odierna ricorrente ha trasmesso al Comune la ricevuta di versamento dei contributi di urbanizzazione ancora dovuti, chiedendo invece la sospensione della riscossione delle sanzioni, in considerazione della variante frattanto assentita con parziale riduzione della volumetria, da cui sarebbe dovuta discendere una corrispondente riduzione delle sanzioni stesse; richiesta cui il Comune ha dato riscontro negativo, ribadendo l'esattezza dei calcoli effettuati con riferimento alle sanzioni.

Con successiva lettera del 7 settembre 2004 il legale della società ricorrente ha nuovamente contestato la debenza, ed in ogni caso l'importo, delle suddette sanzioni; a tale contestazione il Comune ha replicato con nota del 13 ottobre 2004, ribadendo l'impossibilità di pervenire ad una riduzione delle somme dovute e rinnovando l'invito al pagamento.

La società ha provveduto a versare, con riserva di ripetizione, l'importo richiesto di 42.134,82 € in data 2 novembre 2004 ed ha successivamente proposto ricorso, notificato il 14 dicembre 2004, per ottenere l'annullamento di tale ultima nota del 13 ottobre 2004, ed altresì l'accertamento della non debenza di tali somme a titolo di sanzioni e la conseguente condanna del Comune alla restituzione delle stesse, rivalutate e maggiorate di interessi legali.

In particolare, la società ricorrente ha contestato in via principale la violazione di legge in relazione agli artt. 1175 e 1227 c.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 L. n. 47/1985 e dell'art. 42 T.U.E., nonché l'eccesso di potere sotto i profili dell'irragionevolezza e della contraddittorietà,

sostenendo che, dal momento che le garanzie fideiussorie prestate dall'istituto di credito erano a prima richiesta, il Comune avrebbe potuto ottenere il completo e tempestivo pagamento degli oneri concessori da parte della banca, per cui, il non averlo fatto ed essersi rivolta al debitore, dopo molto tempo, calcolando le sanzioni per il ritardo, avrebbe costituito una palese violazione del canone di correttezza e dell'onere di cooperazione che incombe anche sul creditore. Così come scorretto sarebbe stato il non aver comunicato che in caso di mancato pagamento si sarebbe proceduto alla comminazione di gravose sanzioni.

In via subordinata, la ricorrente deduce che, comunque, l'importo delle sanzioni avrebbe dovuto essere inferiore rispetto a quello richiesto, in quanto avrebbe dovuto trovare applicazione, per tutte le rate pagate in ritardo, la disciplina prevista dall'art. 42, comma 2, lett. a), T.U.E., in ragione del principio di *favor rei* di cui all'art. 2, comma 3, c.p., ritenuto applicabile anche alle sanzioni amministrative, ed altresì in ragione del principio *tempus regit actum*, dal momento che le contestazioni circa il tardivo pagamento sarebbero state tutte compiute durante il periodo di vigenza della nuova normativa.

3. Il Comune di Gabicce si è costituito in giudizio ed ha depositato in data 5 settembre 2022 una memoria difensiva, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., chiedendo il rigetto integrale del ricorso e la condanna alle spese.

4. Alla pubblica udienza del 12 ottobre 2022 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

5. Il ricorso è infondato.

6. Come esposto in narrativa, col primo ordine di motivi la società ricorrente ha contestato, in sostanza, la scelta del Comune di non procedere alla richiesta delle rate dovute e non puntualmente corrisposte nei confronti anzitutto dell'ente creditizio che pure aveva rilasciato garanzia fideiussoria rinunciando al beneficio di preventiva escussione, e di aver viceversa lasciato decorrere lungo tempo prima di procedere direttamente a richiedere tali importi al debitore, maggiorati delle sanzioni frattanto maturate in ragione del tempo intercorso.

Il motivo non può trovare accoglimento.

Come ben messo in rilievo dal Comune, dopo un'iniziale oscillazione, la giurisprudenza si è infine consolidata, e sul punto si è in particolare espressa l'Adunanza Plenaria con la sentenza 7 dicembre 2016, n. 24, affermando il principio per cui "*...un'amministrazione comunale ha il pieno potere di applicare, nei confronti dell'intestatario di un titolo edilizio, la sanzione pecuniaria prescritta dalla legge per il caso di ritardo ovvero di omesso pagamento degli oneri relativi al contributo di costruzione anche ove, in caso di pagamento dilazionato di detto contributo, abbia omesso di*

escutere la garanzia fideiussoria in esito alla infruttuosa scadenza dei singoli ratei di pagamento ovvero abbia comunque omissis di svolgere attività sollecitatoria del pagamento presso il debitore principale” (in terminis si vedano anche, ex multis, TAR Campania, Napoli, 1 febbraio 2018, n.710; TAR Sicilia, Palermo, 28 settembre 2017, n. 2278).

L’Adunanza Plenaria ha in particolare chiarito che l’amministrazione comunale, allo scadere del termine originario di pagamento della rata, ha solo la facoltà di escutere immediatamente il fideiussore onde ottenere il soddisfacimento del suo credito; ma ove ciò non accada, l’amministrazione conserva intatto il dovere/potere di sanzionare il ritardo nel pagamento con la maggiorazione del contributo a percentuali crescenti all’aumentare del ritardo.

Proprio in risposta alle contestazioni – pure formulate nella presente controversia – circa la violazione del canone di buona fede e cooperazione del creditore, l’Adunanza Plenaria ha ribadito che “...*anche nei rapporti interprivati, il mancato pagamento, alla scadenza del termine convenuto, di un’obbligazione portabile da eseguirsi al domicilio del creditore (. nel cui genus rientra pacificamente l’obbligazione pecuniaria ai sensi dell’art. 1182, comma 2, cod. civ.) determina ipso facto l’inadempimento del debitore, il quale è costituito in mora senza necessità di intimazione o richiesta fatta per iscritto (cfr. art. 1219 cod. civ.). Non è pertanto esigibile, neanche secondo i canoni del diritto civile, un onere collaborativo a carico dell’amministrazione creditrice tale per cui la stessa possa essere giuridicamente tenuta a sollecitare il pagamento del credito alla scadenza del termine ovvero ad escutere tempestivamente (e necessariamente) l’obbligazione fideiussoria prestata in suo favore. E, d’altra parte, anche secondo i canoni civilistici, il creditore non è onerato, e ancor meno obbligato, ad escutere preventivamente il fideiussore prima di agire nei confronti del debitore (salvo che non si rinvenga una clausola contrattuale in tal senso)”.*

Alla luce delle suesposte coordinate ricostruttive, l’Adunanza Plenaria ha pertanto escluso la possibilità di assimilare la semplice inerzia dell’amministrazione ad un atteggiamento contrario a buona fede, così come ha escluso che l’art. 1227 c.c. possa costituire una valida base giuridica per l’individuazione di un onere collaborativo del Comune nell’immediata attuazione del rapporto obbligatorio onde non aggravare la posizione del debitore, dal momento che la maggiorazione in ragione del ritardo prevista dall’art. 42 T.U.E., così come in precedenza dall’art. 3 della L. n. 47 del 1985, non ha natura risarcitoria o corrispettiva, bensì di sanzione pecuniaria.

Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, si deve concludere che il Comune ben poteva richiedere, come ha fatto, il pagamento delle rate unitamente alle relative sanzioni direttamente al debitore principale.

7. Non può trovare accoglimento neppure il secondo motivo di ricorso, dal momento che la società ricorrente era pienamente edotta delle conseguenze, peraltro discendenti direttamente dalla legge, derivanti dal mancato o ritardato pagamento delle rate. Da questo punto di vista, invero, non solo la già più volte citata sentenza n. 24/2016 dell'Adunanza Plenaria ha ribadito come l'amministrazione comunale non sia comunque tenuta a sollecitare puntualmente, tantomeno per ogni singolo incremento sanzionatorio, il pagamento degli oneri e delle relative sanzioni, ma risulta evidente dalle circostanze del caso concreto come l'amministrazione abbia più volte reso espressamente edotta la società ricorrente delle conseguenze sanzionatorie cui sarebbe andata incontro in caso di ritardato pagamento e come lo stesso rappresentante legale della società abbia espressamente dichiarato di essere a conoscenza di tali evenienze.

Non può quindi trovare accoglimento la contestazione di contraddittorietà e scorrettezza avanzata dalla ricorrente sotto questo profilo.

8. Infine, non può trovare accoglimento neppure il gravame formulato in via subordinata da parte della società ricorrente e relativo alla quantificazione delle sanzioni irrogate.

Sul punto giova innanzitutto ribadire che le sanzioni qui in oggetto si qualificano come sanzioni amministrative e sono pertanto sottoposte alla disciplina generale prevista dalla L. n. 689 del 1981. Ai sensi dell'art. 1 di tale legge, alle sanzioni amministrative si applica il principio di irretroattività della norma (e del trattamento sanzionatorio) sfavorevole ma non anche il principio di retroattività della *lex mitior* (così come ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 20 luglio 2016, n. 193).

Fanno eccezione, per scelta discrezionale del legislatore, alcune tipologie specifiche di illeciti amministrativi (come ad esempio quelli in materia tributaria – vedasi l'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 472/1997), tra i quali non rientrano quelle qui in contestazione (in termini Cons. Stato, 20 novembre 2015, n. 5287).

Al riguardo, la Corte costituzionale ha recentemente esteso l'applicabilità di tale ultimo principio unicamente alle sanzioni amministrative "punitive", e cioè a quelle formalmente amministrative ma sostanzialmente ascrivibili alla materia penale (Corte Cost. 20 febbraio 2019, n. 63); tuttavia è da escludersi che le sanzioni qui in oggetto rientrino in tale categoria, posto che, come già chiarito dalla giurisprudenza, il sistema sanzionatorio in materia edilizia è nel suo complesso informato ad esigenze di carattere ripristinatorio più che di afflizione dei responsabili degli illeciti (Cons. Stato, citata sentenza n. 5287/2015). Pertanto, rispetto a queste, non può trovare applicazione la disciplina posteriore più favorevole ed il regime applicabile sarà quello vigente al momento in cui si è perfezionato l'inadempimento del pagamento della rata alla scadenza pattuita e non, come preteso

dalla ricorrente, quello vigente al momento in cui l'amministrazione ha accertato e contestato il mancato pagamento. Le doglianze sul punto devono quindi essere respinte.

9. Per tutto quanto non sia stato eventualmente esposto nei paragrafi precedenti, il Collegio rimanda alle puntuali argomentazioni difensive adottate dal Comune nella memoria depositata in data 5 settembre 2022.

10. Per le suindicate ragioni il ricorso deve essere respinto, con riguardo a tutte le domande proposte.

Le spese del giudizio si possono compensare, atteso che alla data di deposito del ricorso si rinvenivano pronunce favorevoli alla ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Tommaso Capitano, Consigliere, Estensore

Giovanni Ruiu, Consigliere

IL SEGRETARIO