

Pubblicato il 13/03/2017

Sent. n. 353/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 477 del 2009, proposto da:

Pautassi Graziella, Bruno Cristiana e Bruno Marcello, quali eredi del Geom. Bruno Bartolomeo, rappresentati e difesi dall'avvocato Sabrina Molinar Min C.F. MLNSRN70S52L219J, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, largo Migliara, 16;

contro

Comune di Cavour, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Adelaide Pitera' C.F. PTRDLD67E67C616X, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, piazza Statuto, 9;

per l'annullamento

delle ingiunzioni fiscali n. 1/2009, n. 2/2009, n. 3/2009 emesse ai sensi dell'art. 2 R.D. 14.04.1910 n. 639 dal Comune di Cavour, a firma del Dirigente dell'ufficio tecnico - settore urbanistica notificate in data 17.03.2009, con cui veniva chiesto il pagamento degli oneri di urbanizzazione, costi di costruzione e relative sanzioni, per la realizzazione di un immobile abitativo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cavour;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2017 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 30.4.2009 e depositato il successivo 7 maggio, il Geom. Bartolomeo Bruno ha impugnato le ingiunzioni fiscali emesse ai sensi dell'art. 2 R.D. 14.04.1910 n. 639, con cui il Comune di Cavour ha chiesto il pagamento di quanto dovuto per gli oneri di urbanizzazione, costi di costruzione e sanzioni, relative a tre concessioni edilizie rilasciate nel corso del 1996.

Esponde il ricorrente di avere ottenuto il 22.5.1996, varie concessioni edilizie (n. 62, 63, 64, 65 e 66), relative alla costruzione di una casa di civile abitazione.

Rispetto a tutte le concessioni venivano calcolati gli oneri di urbanizzazione (da pagarsi in 4 rate) e il costo di costruzione, da pagare in 3 rate.

Il ricorrente provvedeva al pagamento della prima e della seconda rata degli oneri di urbanizzazione e alla prima rata del costo di costruzione per le concessioni n. 62 e 63.

Provvedeva poi al pagamento della prima rata degli oneri di urbanizzazione relativi alle concessioni n. 65/96 e 66/96, che non sono oggetto delle ingiunzioni fiscali impuginate con il presente ricorso.

Successivamente, con nota del 28.7.99 il ricorrente chiedeva l'annullamento delle due concessioni nn. 65/96 e 66/96 (doc. n 8); con successiva istanza (priva di data, ma ricevuta il 14.3.2000) precisava che il contributo dovuto per gli oneri di urbanizzazione deve essere restituito se la costruzione autorizzata non viene realizzata, allegando la Circolare del Ministro dei LL.PP n. 1699 del 30.7.1981. L'Amministrazione non ha provveduto a restituire quanto versato, per cui il ricorrente afferma di essere creditore di € 4.255,84, somma che chiede venga compensata con la somma che verrà accertata come ancora dovuta.

Il Comune, con le note n. 440/442/443 del 15.1.1999 invitava il ricorrente a presentare le ricevute di pagamento e con nota del 1.4.1999 sollecitava il pagamento, indicando le sanzioni applicate per il ritardato pagamento delle rate relative alle c.e. 62, 63 e 64, per un totale rispettivamente di € 5962,63 € 10.738,17 ed € 10.738,17.

Il pagamento veniva sollecitato ulteriormente con le richieste n. 8903/8904/8905 del 16.6.2008.

La Allianz Assicurazione provvedeva al pagamento della 2 e 3 rata del costo di costruzione, ma eccettava la prescrizione degli oneri di urbanizzazione, poiché le precedenti richieste erano state rivolte solo al proprietario.

Il Comune quindi emetteva le tre ingiunzioni di pagamento, qui impugnate per i seguenti motivi:

1) Violazione dell'art 1175 c.c. del principio di imparzialità e violazione dell'art 42 DPR 380/2001: il ricorrente ha stipulato una serie di polizze fidejussorie che prevedono la rinuncia alla preventiva escussione del debitore principale, per cui il Comune avrebbe dovuto rivolgersi tempestivamente all'assicurazione, evitando in tal modo l'applicazione della sanzione di legge;

2) Prescrizione delle sanzioni irrogate per il ritardato pagamento del contributo dovuto per gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione: secondo l'orientamento consolidato il termine di prescrizione della sanzione irrogata per il ritardato pagamento degli oneri è di 5 anni ex art 28 L. 689/81; il termine decorre dal giorno in cui è stata commessa la violazione e quindi nel caso de quo dal termine di 240 giorni successivi alla data prevista per il pagamento di ogni rata.

Il pagamento della sanzione è stato chiesto solo al ricorrente e non anche all'assicurazione, con nota del 1.4.1999; non è stata poi notificato alcun atto, fino all'ingiunzione del 2009, poiché non può ritenersi lettera interruttiva della prescrizione la nota del 16.6.2008.

Il pagamento delle sanzioni relative alla seconda e terza rata del costo di costruzione è stato chiesto per la prima volta con l'ingiunzione.

Il ricorrente chiede, in sede di conclusioni, l'annullamento delle ingiunzioni fiscali impugnate e in subordine la compensazione tra l'importo che verrà quantificato e il credito di € 4.255,84.

Si è costituita in giudizio l'Amministrazione comunale intimata, ricostruendo l'iter delle tre concessioni.

Per la concessione edilizia n. 62/1996 l'inizio lavori è stato il giorno 8 gennaio 1997; l'amministrazione ha chiesto il pagamento in data 15.1.1999, 5.1.2000, e quindi con la nota del 16.6.2008, con la precisazione che il mancato pagamento avrebbe comportato l'avvio delle procedure di riscossione, anche mediante escussione della polizza.

Per la concessione n. 63/1996, i lavori sono stati avviati il 21 maggio 1997; una prima lettera di richiesta di pagamento è del 15.1.1999, quindi del 1.4.99 e quella finale del 16.6.2008.

Per la concessione n. 64/1996, con dichiarazione di inizio lavori del 21 maggio 1997, la prima richiesta di pagamento è del 15.1.1999, quindi è seguita quella del 1.4.99 e del 12.4.2000, a fronte della richiesta di una variante e del rilascio della proroga di tre anni per l'ultimazione lavori; da ultimo la nota del 16.6.2008.

La Allianz ha pagato la seconda e la terza rata del costo di costruzione di tutte e tre le concessioni, senza maggiorazioni e interessi, perché non garantite, eccettando la prescrizione decennale degli oneri di urbanizzazione, sul presupposto che le richieste interruttrive di pagamento erano state indirizzate solo al proprietario.

Nel merito il Comune ha chiesto il rigetto del ricorso, facendo rilevare che la richiesta di restituzione della somma di € 4.255,84, non è mai stata rivolta all'Amministrazione e che il credito sarebbe prescritto.

Con ordinanza n. 397 del 22 maggio 2009 la domanda cautelare veniva accolta, in adesione all'orientamento secondo cui “nell'ipotesi in cui il soggetto titolare di una concessione edilizia abbia stipulato, a garanzia del versamento dei contributi concessori, polizza fideiussoria priva del beneficio di preventiva escussione dell'obbligato principale, come nella specie, in virtù di quanto disposto dall'art. 1227 comma 2, c.c., che pone a carico del creditore i danni che questi avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza, non può farsi luogo all'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 3 della l. 28 febbraio 1985, n. 47 che puniscono l'omesso o ritardato versamento dei contributi concessori, ove l'amministrazione creditrice, in violazione dei doveri di correttezza e buona fede, non si sia attivata per tempo per richiedere all'istituto garante il pagamento delle somme dovute (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 5 febbraio 2003, n. 585)”.

Il processo è stato interrotto con ordinanza collegiale n. 1130/2014, a seguito della morte del ricorrente.

Il ricorso è stato riassunto dalle eredi, con ricorso depositato in data 5.8.2014, le quali, oltre a chiedere l'annullamento delle sanzioni ed eccepire la prescrizione del debito, hanno sostenuto la inapplicabilità agli eredi delle sanzioni pecuniarie.

Il ricorso chiamato all'udienza del giorno 11 gennaio 2017 è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1) Oggetto del presente ricorso è la richiesta di pagamento dei costi di costruzione e degli oneri di urbanizzazione, per un intervento di realizzazione di civile abitazione, attivata attraverso lo strumento dell'ordinanza ingiunzione ex art. 2 del r.d. n. 639 del 1910.

Con il presente ricorso viene chiesto l'annullamento delle ordinanze, pur non prospettando vizi specifici rispetto ai provvedimenti, né contestando il quantum, ma lamentando solo la violazione dell'art 1175 c.c. e dell'art 42 DPR 380/2001, perché in presenza delle polizze fidejussorie, il Comune avrebbe dovuto rivolgersi tempestivamente all'assicurazione, evitando in tal modo l'applicazione della sanzione di legge.

Viene poi eccepita la prescrizione di quanto richiesto.

2) Il primo motivo è infondato.

Sugli obblighi del Comune a fronte del ritardo nel pagamento dei contributi di urbanizzazione si era registrato, nella giurisprudenza amministrativa, un marcato dissidio.

L'ordinanza cautelare aveva aderito alla tesi secondo cui il Comune avrebbe l'obbligo — in nome del dovere di cooperazione tra creditore e debitore previsto dall'art. 1175 cod. civ., e, comunque, del principio di imparzialità ed efficacia che presiede all'azione amministrativa — di escutere la garanzia prestata dal privato a tutela dell'adempimento dell'obbligo contributivo: pena la illegittimità delle sanzioni irrogate per il protrarsi dell'inadempimento oltre il primo periodo di mora (Sez. V, 9 dicembre 2013, n. 5880, 2013, Sez. IV, 17 febbraio 2014, n. 731).

Si contrapponeva la posizione secondo cui la prestazione di una fideiussione a garanzia del pagamento dei contributi di costruzione avviene nell'interesse esclusivo del Comune creditore e non anche dell'intestatario del permesso di costruzione (su cui grava in via principale l'obbligo di contribuzione); di conseguenza, di fronte al mancato versamento dei contributi concessori nel termine stabilito, l'Amministrazione non avrebbe l'obbligo di attivarsi immediatamente contro il fideiussore allo scopo di minimizzare le conseguenze negative a cui è esposto il debitore principale in conseguenza dell'inadempimento (Cons. Stato, Sez. V, 20 novembre 2015 n. 5287, Sez. V 21 novembre 2014 n. 5734).

L'Adunanza Plenaria, con sentenza 7 dicembre 2016, n. 24 ha risolto il contrasto, aderendo alla seconda posizione, affermando che “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”.

Ha precisato che risulta sfornita di base normativa ogni opzione interpretativa che correli il potere sanzionatorio del Comune al previo esercizio dell'onere di sollecitazione del pagamento presso il debitore principale ovvero presso il fideiussore.

Le ordinanze non risultano quindi censurabili, sotto i profili sollevati, poiché nessun obbligo si configurava in capo all'Amministrazione di escutere direttamente il fideiussore.

Il primo motivo va quindi respinto.

3) L'eccezione di prescrizione è in parte fondata.

La prescrizione per la riscossione delle somme dovute a titolo di contributo per oneri di urbanizzazione e costo di costruzione decorre dalla data di emanazione del provvedimento concessorio (cfr.: T.a.r. Sicilia Palermo II, 18.1.2012 n. 126) ed è decennale.

Ai sensi dell'art. 28, l. 24 novembre 1981, n. 689, applicabile ex art. 12 della stessa legge a tutte le sanzioni amministrative di tipo afflittivo, il termine di prescrizione della sanzione irrogata per ritardato pagamento del contributo dovuto per gli oneri di urbanizzazione e per il costo di costruzione è di cinque anni, e decorre dal giorno in cui è stata commessa la violazione.

Per le tre concessioni edilizie la situazione è pressochè simile, poiché i titoli sono stati rilasciati nel 1996; l'amministrazione ha chiesto il pagamento nel corso del 1999 e del 2000, ma poi, nonostante il mancato pagamento, il successivo sollecito è solo del 16.6.2008.

Non sono prescritte le somme ancora dovute per il costo di costruzione e gli oneri di urbanizzazione; risultano invece prescritte le somme dovute a titolo di sanzione per ritardato pagamento, essendo l'Amministrazione rimasta inerte, dal 2000 al 2008, quindi per più di cinque anni.

La domanda di accertamento dell'intervenuta prescrizione va quindi accolta limitatamente alle somme richieste a titolo di sanzione.

4) Nell'atto di riassunzione gli eredi hanno introdotto una eccezione, sull'assunto che le sanzioni pecuniarie non si trasmettono agli eredi.

L'eccezione è infondata, in quanto la disciplina degli abusi edilizi ha un carattere speciale e non è omologabile al sistema sanzionatorio previsto, per la generalità delle violazioni amministrative, dalla legge n. 689 del 1981; e ciò sul rilievo che 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 ripristinatoria, di carattere meramente patrimoniale, trasmissibili agli eredi. (T.A.R. Milano, sez. I, 05/12/2014, n. 2940).

6) Parte ricorrente ha chiesto in via subordinata la compensazione con l'importo che verrà quantificato con il credito di € 4.255,84.

La difesa comunale ha eccepito che non è mai stata formalizzata una espressa domanda di restituzione della somma versata, per cui il credito sarebbe prescritto, in quanto la domanda è stata presentata oltre 10 anni dal versamento non dovuto, effettuato il 17.5.1996. Eccepisce inoltre che lo stesso credito attiene a concessioni edilizie diverse rispetto a quelle contemplate nell'ingiunzione, per cui non potrebbe essere posto in compensazione.

La domanda di compensazione va accolta.

Dagli atti (doc. n. 8) emerge che il Sig. Bruno dapprima, con la nota del 28.7.99 ha chiesto l'annullamento delle concessioni edilizie n. 65/96 e n. 66/95, per poi fare presente, senza una espressa richiesta restitutoria, in data 14.3.2000 che il contributo per gli oneri di urbanizzazione non è dovuto nell'ipotesi in cui le opere non sono realizzate.

Parte ricorrente ha chiesto il riconoscimento del credito e la sua compensazione, mentre l'Amministrazione ha solo eccepito la prescrizione, senza alcuna contestazione del credito.

Pertanto ai sensi dell'art 64 c.p.a. comma 2 si deve ritenere che il ricorrente abbia maturato il suddetto credito, non contestato dall'Amministrazione.

L'eccezione di prescrizione sollevata dal Comune è infondata, poiché, anche ritenendo che la prima richiesta di restituzione sia stata presentata con il ricorso, notificato in data 30.4.2009, non è decorso

il termine di prescrizione decennale, da computare non dal pagamento, come sostiene il Comune, ma dal 28.7.99, cioè il giorno in cui il ricorrente ha chiesto l'annullamento delle concessioni.

Il Comune è quindi tenuto alla restituzione della somma di € 4.255,84, che può essere posta in compensazione con quanto l'Amministrazione quantificherà ancora da versare.

7) Il ricorso va quindi in parte respinto e in parte accolto, limitatamente all'eccezione di prescrizione per le somme richieste a titolo di sanzione.

Va altresì accolta la domanda di restituzione della somme di € 4.255,84, che può essere posta in compensazione con la somma che l'Amministrazione determinerà ancora dovuta.

Le spese di giudizio possono essere compensate, in considerazione della reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, respinge la domanda di annullamento delle ordinanze ingiunzioni impugnate.

Accoglie l'eccezione di prescrizione nei limiti di cui in motivazione e per l'effetto dichiara non dovute le somme richieste a titolo di sanzione.

Accoglie la domanda di compensazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Roberta Ravasio, Consigliere

L'ESTENSORE

Silvana Bini

IL PRESIDENTE

Domenico Giordano

IL SEGRETARIO