

Pubblicato il 25/07/2017

Sent. n. 8929/2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9999 del 2015, proposto da:

Soc Carolina Costruzioni Srl, rappresentata e difesa dagli avv. ti Clizia Calamita Di Tria e Brunella Caiazza, con domicilio eletto presso Clizia Calamita Di Tria in Roma, Via Borgonona, 47;

contro

Comune di Montelibretti, in persona del Sindaco p.t., costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dall'avv. Loredana Fiore, con domicilio eletto presso lo studio della stessa in Roma, Via Buonarroto, 40;

per l'annullamento

- dell'ordinanza-ingiunzione del Comune di Montelibretti n. 15 del 27/04/2015, avente ad oggetto il pagamento degli oneri di costruzione non ancora saldati, maggiorati della sanzione nella misura del 40% del dovuto relativamente al permesso di costruire n. 12/2010;

- della nota del 15 luglio 2015 prot n. 6132 del responsabile dell'Ufficio tecnico – Settore Urbanistica del Comune di Montelibretti recante diniego dell'istanza di dilazione del pagamento degli oneri di costruzione di cui alla menzionata ordinanza - ingiunzione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 febbraio 2017 il dott. Francesco Arzillo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato in fatto e in diritto:

1. Parte ricorrente impugna l'ordinanza - ingiunzione del Comune di Montelibretti n. 15 del 27/04/2015, avente ad oggetto il pagamento degli oneri di costruzione non ancora saldati, maggiorati della sanzione nella misura del 40% del dovuto, relativamente al permesso di costruire n. 12/2010, unitamente alla nota del 15 luglio 2015 prot n. 6132 del responsabile dell'Ufficio tecnico – Settore Urbanistica del Comune di Montelibretti recante il diniego di dilazione del pagamento degli oneri di costruzione di cui alla medesima ordinanza.

2. Si è costituito in giudizio il Comune di Montelibretti, resistendo al ricorso.

3. Il ricorso è stato chiamato per la discussione alla camera di consiglio del 28 febbraio 2017 e quindi trattenuto in decisione.

4. Il provvedimento impugnato in via principale ingiunge all'odierna ricorrente il pagamento di quattro rate relative al costo di costruzione di cui al permesso di costruire n. 12 del 1.7.2010, maggiorate della sanzione prevista dall'art. 43, comma 5 del D.P.R. n. 380/200 e degli interessi legali.

Con l'ulteriore nota n. 6132/2015 il Comune ha giustificato il diniego di ulteriore dilazione del pagamento in quanto la società ha già beneficiato della rateizzazione del costo di costruzione (dal 2011 al 2013) e si è infine resa inadempiente.

5. La ricorrente anzitutto allega le difficoltà in cui è incorsa per la vendita del compendio immobiliare a seguito della crisi del settore, e fa altresì presente di aver confidato nel comportamento dell'Amministrazione, la quale all'inizio non ha chiesto il versamento delle somme o applicato sanzioni alla scadenza dei ratei a fronte delle prime due richieste di ulteriore dilazione presentate nel medesimo periodo e poi ha sollecitato detto pagamento a fine 2013, rimanendo tuttavia inerte per altri due anni a fronte di una terza richiesta di dilazione.

Nel merito essa prospetta (in sintesi) la sussistenza, alla stregua di un importante indirizzo giurisprudenziale, di un dovere di preventiva escussione dell'istituto garante, alla luce dei principi di correttezza, affidamento e buona fede nonché di leale collaborazione tra le parti del rapporto paritetico: ciò in particolare nel caso - come quello di specie - in cui l'Amministrazione abbia dapprima tollerato il ritardo nel pagamento e poi abbia mutato inopinatamente avviso senza neppure porre in essere un'adeguata istruttoria e senza far neppure menzione della facoltà di pagamento in misura ridotta, accordata all'amministrato dall'art. 16 della L. n. 689/1981.

6. Il ricorso è infondato.

In punto di fatto va rilevato che l'obbligazione in questione era assistita da una fidejussione (atto n. 70/06/10/0624 Finambrosiana s.p.a) la quale scadeva il 22 giugno 2011, e quindi addirittura in anticipo sulla prima rata del costo di costruzione (che scadeva il 1.7.2011).

In punto di diritto, è poi assorbente l'orientamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale con sentenza n. 24 del 7 dicembre 2016 ha affermato che l'Amministrazione comunale è pienamente legittimata ad applicare, nei confronti del destinatario di un titolo edilizio che abbia richiesto la rateizzazione del pagamento degli oneri relativi al costo di costruzione, le sanzioni pecuniarie previste dalla legge per il caso di ritardato od omesso versamento dei suddetti oneri, anche nell'ipotesi in cui abbia omesso di escutere la polizza fideiussoria prestata a garanzia dell'adempimento ovvero di sollecitare il pagamento presso il debitore principale, non essendo ravvisabile a suo carico alcun onere collaborativo e/o sollecitatorio nei confronti del soggetto obbligato. Secondo il Supremo Consesso, "il sistema di pagamento del contributo di costruzione è caratterizzato dalla presenza solo eventuale di una garanzia prestata per l'adempimento del debito principale e di un parallelo strumento a sanzioni crescenti, con chiara funzione di deterrenza dell'inadempimento, che trova applicazione, in base alla legge, al verificarsi dell'inadempimento dell'obbligato principale.

In tale sistema, 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 avrà comunque il dovere/potere di sanzionare il ritardo nel pagamento con la maggiorazione del contributo a percentuali crescenti all'aumentare del ritardo. Peraltro, solo alla scadenza di tutti i termini fissati al debitore per l'adempimento (e quindi dopo aver applicato le massime maggiorazioni di legge), l'Amministrazione avrà il potere di agire nelle forme della riscossione coattiva del credito nei confronti del debitore principale (art. 43 d.P.R. n. 380 del 2001). La portata di tale ultima disposizione è peraltro tale da ritenere che l'amministrazione, se pure non è impedita dallo svolgere attività sollecitatoria dei pagamenti (senza attingere al rimedio straordinario della riscossione coattiva) in occasione delle scadenze dei termini intermedi cui sono correlati gli aumenti percentuali del contributo secondo il già indicato modello, è certo facultata ad attendere il volontario pagamento da parte del debitore (e eventualmente del suo fideiussore), salvo in ogni caso restando il suo potere-dovere di applicare le sanzioni di legge per il ritardato pagamento.

Per quanto su evidenziato, deve convenirsi sul fatto che la lettera della legge sia chiara nell'assegnare all'amministrazione il potere/dovere di applicare le sanzioni al verificarsi di un unico presupposto fattuale, e cioè il ritardo nel pagamento da parte dell'intestatario del titolo edilizio (o di chi gli sia subentrato secundum legem)".

Sul piano civilistico, poi, l'Adunanza Plenaria rileva che "l'applicazione dei canoni civilistici della correttezza e della buona fede nell'adempimento delle obbligazioni ed in sede di esecuzione contrattuale (artt. 1175 e 1375 cod.civ.), ove anche applicati allo speciale rapporto che lega in posizione non paritetica l'Amministrazione che rilascia il titolo edilizio ed il privato cittadino (cui viene imposto il pagamento dei relativi oneri) non potrebbe condurre a conclusioni diverse da quelle fin qui esposte.

Ed invero, 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).

Per tutte le ragioni già enunciate è da escludere che un siffatto onere sussista ed è del pari escluso che la sua ipotizzata genesi possa ricondursi al dovere di correttezza (art. 1175 cod. civ.) cui devono ispirare il comportamento il debitore ed il creditore nello svolgimento del rapporto obbligatorio. Anche il principio relativo all'esecuzione del contratto secondo buona fede (art. 1375 cod. civ.) non risulta correttamente evocato nella fattispecie posto che, se il debitore è inadempiente alla scadenza del termine fissato per il pagamento e se, sul piano civilistico, egli subisce tutte le conseguenze negative derivanti dalla mora ex re a prescindere dall'eventuale inerzia del creditore, non sarebbe giuridicamente corretto assimilare tale semplice inerzia della amministrazione ad un atteggiamento addirittura contrario a buona fede, in quanto funzionale all'arricchimento derivante dalle maggiorazioni del contributo dovuto in applicazione delle sanzioni".

Ne consegue che l'Amministrazione comunale ha agito legittimamente ingiungendo il saldo sia del costo di costruzione (essendo fuori luogo ogni ulteriore dilazione di oneri già rateizzati per i quali vi sia morosità, ai sensi dell'art. 10 del Regolamento Entrate – Deliberazione di C.C. n. 63/1998) sia delle sanzioni nella misura del 40% in ragione del perdurante inadempimento e della scadenza dei termini di cui all'art. 42, comma 2, lettera c) del D.P.R. n. 380/2001.

Né d'altra parte è applicabile in questo settore normativo speciale il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della L. n. 689/1981 (Tar Piemonte, sez. I, 9 marzo 2005, n. 422).

7. Il ricorso deve conclusivamente essere respinto.

8. Sussistono giusti motivi per compensare le spese di giudizio, a motivo della pluralità di orientamenti giurisprudenziali precedenti alla pronuncia dell'Adunanza Plenaria.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dispone la compensazione delle spese e delle competenze di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere, Estensore

Stefano Toschei, Consigliere

L'ESTENSORE
Francesco Arzillo

IL PRESIDENTE
Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO