



# Giustizia amministrativa

A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio  
Nazionale  
della Giustizia  
Amministrativa

[Indietro](#)

Publicato il 09/08/2017

N. 03965/2017REG.PROV.COLL.  
N. 03273/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale  
3273 del 2013, proposto da  
in  
persona dei rispettivi legali  
rappresentanti *pro tempore*,  
rappresentati e difesi dagli avvocati  
Maria Sala e Stefano Gattamelata, con  
domicilio eletto presso lo studio  
dell'avvocato Stefano Gattamelata in  
Roma, via di Monte Fiore, 22;

*contro*

Comune di . . . in persona del

legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dagli avvocati  
Maurizio Boifava e Claudio De Portu,  
con domicilio eletto presso lo studio  
dell'avvocato Claudio De Portu in  
Roma, via Flaminia, 354;

*nei confronti di*

non costituite in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del T.a.r. per la  
Lombardia – Milano – Sez. II n. 359  
del 7 febbraio 2013, resa tra le parti,  
concernente il pagamento della  
sanzione, prevista dall'art. 42 del  
d.P.R. n. 380 del 2001, per il caso di  
mancato versamento del contributo di  
costruzione nei termini stabiliti,  
nell'ipotesi in cui la richiesta di  
pagamento sia stata sospesa da  
provvedimenti emessi in sede  
cautelare.

Visti il ricorso in appello e i relativi  
allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio  
del Comune di

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del  
giorno 11 maggio 2017 il Cons.  
Giuseppa Carluccio e uditi per le parti  
gli avvocati Gattamelata e Boifava.

### FATTO e DIRITTO

1. La controversia concerne l'aumento del contributo di costruzione, previsto dall'art. 42 del d.P.R. n. 380 del 2001 per il caso di mancato versamento nei termini stabiliti, e si discute se tale aumento a titolo di sanzione sia dovuto o meno nell'ipotesi in cui la richiesta di pagamento del contributo resti sospesa per l'effetto di provvedimenti emessi in sede cautelare dal giudice.

2. Si tratta del mancato pagamento nei termini, da parte della  
s.p.a., alla quale è succeduta la  
(d'ora in poi società), del  
contributo di costruzione  
rideterminato dal Comune di  
per interventi edilizi realizzati dalla  
prima società nel complesso  
produttivo “ ”.

3. Ai fini del corretto inquadramento della questione giuridica sottoposta è

essenziale ricostruire in dettaglio la vicenda. Dapprima si darà conto (§3.1. e ripartizioni) della vicenda processuale che concerne la contestazione, da parte della società, del contributo di costruzione, come rideterminato dal Comune. Poi (§ 3.2. e ripartizioni), della controversia oggetto del presente appello, nella quale si discute se le società sono tenute o meno al pagamento delle sanzioni per il ritardato pagamento del contributo di costruzione.

3.1. Il Comune, con provvedimento n. 17310 del 27 ottobre 2007, ingiunse alla società di corrispondere, a titolo di rideterminazione del contributo, la somma di quasi euro 616 mila, entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta (e, quindi, entro il 1° gennaio 2008, essendo stato ricevuto il provvedimento il 2 novembre 2007), con l'avvertenza delle sanzioni previste dalla legge.

3.1.1. Il provvedimento fu impugnato dinanzi al T.a.r. che, con ordinanza n. 1971 del 19 dicembre 2007, sospese l'ingiunzione di pagamento (prima

della scadenza del termine) ed impose una fideiussione.

Il ricorso fu respinto con sentenza del 18 maggio 2010, n. 1566.

3.1.2. Il Comune, in esecuzione della suddetta sentenza, con provvedimento n. 12885 del 19 luglio 2010, chiese il pagamento della somma riconosciuta in sentenza, oltre interessi, entro 10 giorni dal ricevimento (e cioè entro il 1° agosto 2010, essendo stato ricevuto il provvedimento il 22 luglio 2010).

3.1.3. Proposto appello avverso la sentenza, con provvedimento monocratico n. 3636 del 29 luglio 2010, questo Consiglio sospese l'esecutività della sentenza, in data antecedente alla scadenza del termine. La sospensione fu confermata con ordinanza n. 3982 del 31 agosto del 2010.

L'appello proposto dalla società venne respinto da questo Consiglio, con sentenza del 22 maggio 2012, n. 2969.

3.2. Il Comune, il 6 giugno 2012, e quindi dopo la sentenza del Consiglio che aveva riconosciuto il suo diritto all'importo rideterminato del

contributo di costruzione, ha emanato un provvedimento (n. 8378) dal duplice contenuto:

a) ha invitato, rivolgendosi alla Banca garante, a versare l'importo (quasi 616 mila euro) senza interessi, per il contributo di costruzione rideterminato, di cui alla sentenza passata in giudicato del 22 maggio 2012, n. 2969;

b) ha irrogato la sanzione, ex art. 42, co. 2, lett. c, cit. *“considerato che ad oggi non è stato effettuato alcun versamento delle somme ingiunte, trovando applicazione l'art. 42...si invita la sola società entro 15 g...”* a versare la maggiorazione ivi prevista (per oltre euro 246 mila).

3.2.1. Per l'importo sub a), la società ha comunicato al Comune di volere pagare direttamente; ha proposto la rateizzazione, che è stata accettata, ed ha adempiuto ai pagamenti; su tale aspetto non vi è più controversia.

3.2.2. Per l'importo sub b), la società ha contestato di essere tenuta al pagamento della sanzione irrogata ai sensi dell'art. 42 cit.; il Comune ha emesso successivi provvedimenti di

proroga dei termini per quest'ultimo pagamento, l'ultimo dei quali il 5 settembre 2012.

4. Avverso il suddetto provvedimento del giugno 2012 ed i correlati provvedimenti di proroga, e per la sola parte (sub b), che riguarda l'irrogazione della sanzione per il ritardo, le società hanno proposto ricorso dinanzi al T.a.r.

4.1. Hanno sostenuto: - di non essere tenute al pagamento della sanzione per il ritardo, avendo provveduto a pagare l'importo dovuto per il contributo di costruzione all'esito della sentenza del Consiglio di Stato; - l'assenza di un titolo per irrogare la sanzione pecuniaria, mancando il ritardo colpevole, essendo rimasto sospeso l'originario provvedimento di ingiunzione di pagamento per l'effetto delle misure cautelari; essendo stata sospesa la sentenza di primo grado di rigetto del ricorso avverso il provvedimento che ingiungeva il pagamento del contributo di costruzione.

4.2. I provvedimenti impugnati sono

stati sospesi in sede cautelare monocratica (n. 1337 del 19 settembre 2012) e poi collegiale (n. 1431 dell'11 ottobre 2012).

5. Con sentenza n. 359 del 7 febbraio 2013, il T.a.r. ha respinto il ricorso sulla base del seguente percorso argomentativo:

- a) è incontestato il principio secondo cui (art. 669-*novies*, terzo comma. c.p.c., applicabile al processo amministrativo), se l'esito del giudizio di merito è negativo per il ricorrente, con accertamento negativo della pretesa sostanziale fatta valere, le misure cautelari perdono efficacia con effetto retroattivo;
- b) la durata del processo non può mai costituire nocumento per la parte vittoriosa, pena l'ingiustificata lesione della propria pretesa sostanziale;
- c) nella specie, il Comune è risultato vincitore nel giudizio promosso contro l'ingiunzione di pagamento del contributo di costruzione, come rideterminato nel 2007, ed ha ottenuto il pagamento della somma ingiunta solo nel 2012;



d) il pagamento della sanzione pecuniaria non è una sanzione per la soccombenza processuale ma è la naturale conseguenza dell'eliminazione, con efficacia retroattiva, degli effetti delle misure cautelari concesse medio tempore;

e) quanto alla mancanza di colpa, dedotta dalla ricorrente, al regime sanzionatorio di cui all'art. 42 cit. non può applicarsi integralmente la disciplina della legge n. 689 del 1981, che subordina l'esistenza dell'illecito all'esistenza dell'elemento soggettivo in capo all'autore.

6. Avverso la suddetta sentenza le società hanno proposto ricorso in appello deducendo la violazione dell'art. 42 cit.

Il Comune si è costituito chiedendo il rigetto.

Entrambe le parti hanno depositato memorie.

non si sono costituite in giudizio.

7. Con l'appello si ripropone l'unica articolata censura proposta in primo

grado, così sintetizzabile:

- a) nella specie non sussiste il presupposto richiesto dalla norma per l'irrogazione della sanzione, costituito, oltre che dall'omesso, dal ritardato pagamento;
- b) la società non ha pagato perché le fonti di tale obbligo (provvedimento amministrativo e sentenza) erano state sospese, prima della scadenza del termine imposto per l'adempimento, con atti giudiziali, nel corso dei giudizi instaurati dalla società;
- c) il non contestabile principio della perdita retroattiva di efficacia delle misure cautelari non è trasferibile alla fattispecie, caratterizzata dalla mancanza del presupposto previsto dall'art. 42 cit.;
- d) il pagamento non è stato effettuato perché l'ordine è stato sospeso;
- e) accettando la tesi del giudice di primo grado si ammetterebbe una sanzione scaturente dalla soccombenza, con violazione del diritto di agire e difendersi in giudizio;
- f) la sanzione disciplinata dall'art. 42 cit. non è certamente preposta a

garantire il principio che la durata del processo non può andare a detrimento della parte vittoriosa, venendo a tal fine in rilievo il pagamento degli interessi legali, che la società riconosce come spettanti al Comune;

g) non si tratta di far assumere rilievo al profilo della colpa, ai sensi della legge n. 689 del 1981, ma di riconoscere la mancanza del presupposto previsto dall'art. 42 per l'applicazione della sanzione, costituito dal mancato o ritardato pagamento, quale fatto illegale, che tale non è quando si è agito in conformità con i provvedimenti cautelari favorevoli, e non può trasformarsi per effetto della sentenza che riconosce l'obbligo di pagamento del contributo di costruzione.

8.L'appello è fondato e va accolto.

8.1. Il contributo per il rilascio del permesso di costruire ha natura di prestazione patrimoniale imposta, di carattere non tributario. Il sistema di pagamento del contributo di costruzione è caratterizzato da uno strumento a sanzioni crescenti sino al

limite di importo individuato dalla lett. c), con chiara funzione di deterrenza dell'inadempimento, che trova applicazione, in base alla legge, al verificarsi dell'inadempimento dell'obbligato principale. La sanzione scatta automaticamente, quale effetto legale automatico (Cons. Stato, sez. V, n. 5394 del 2011), se l'importo dovuto per il contributo di costruzione non è corrisposto alla scadenza; mentre è 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. Solo eventuale, infatti, può essere la parallela garanzia prestata per l'adempimento del debito 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; 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. Solo alla scadenza di tutti 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).

L'amministrazione, se pure non è impedita dallo svolgere attività sollecitatoria dei pagamenti in occasione delle scadenze dei termini intermedi cui sono correlati gli aumenti percentuali del contributo, è 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.

Il potere di sanzionare il pagamento tardivo è incondizionatamente previsto dall'art. 42 cit. e la lettera

della legge è 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* (su questi profili Ad. Plen. 7 dicembre 2016, n. 24).

8.2. Dai suddetti principi emerge inequivocabilmente che, presupposto fattuale della sanzione di natura pecuniaria prevista dall'art. 42 cit., è il ritardo.

Nella fattispecie ora all'attenzione del Collegio, per effetto della sospensione delle ingiunzioni di pagamento prima della scadenza del termine previsto, non è stato integrato il "ritardo" presupposto per l'applicazione della sanzione.

8.2.1. Infatti, il provvedimento del Comune, n. 17310 del 27 ottobre 2007 - di ingiunzione del pagamento del contributo rideterminato, fu sospeso, con ordinanza n. 1971 del 19 dicembre 2007, prima della scadenza del termine (cfr. § 3.1. e 3.1.1.).

Il provvedimento del Comune, n. 12885 del 19 luglio 2010, con il quale, in esecuzione della sentenza del 18 maggio 2010, n. 1566, si ingiunse di nuovo il pagamento del contributo rideterminato, oltre interessi, fu sospeso - per effetto della sospensione della esecutività della sentenza - in data antecedente alla scadenza del termine (cfr. § 3.1.2. e 3.1.3.).

8.2.2. Le misure cautelari hanno inciso sul termine per pagare; sospendendo il provvedimento che ingiungeva il pagamento entro un determinato termine, non vi era più il termine entro il quale effettuare il pagamento; così mancando il ritardo presupposto per l'applicazione della sanzione pecuniaria.

8.2.3. Tale effetto non mette in discussione il principio secondo cui, se l'esito del giudizio di merito è sfavorevole per il ricorrente, con accertamento negativo della pretesa sostanziale fatta valere, le misure cautelari perdono efficacia con effetto retroattivo. Il principio continua ad operare ed è a fondamento del diritto

agli interessi sulla somma accertata come dovuta.

8.2.4. Piuttosto, è l'efficacia transitoria delle misure cautelari, intervenute nelle more della scadenza del termine per il pagamento, che va ad incidere irreversibilmente sul presupposto previsto dalla legge, costituito dal ritardo; ritardo che non può essere integrato sino a che è sospeso il termine per adempiere.

Il contrario, quindi, di quanto afferma il primo giudice, secondo il quale il pagamento della sanzione pecuniaria è la naturale conseguenza dell'eliminazione, con efficacia retroattiva, degli effetti delle misure cautelari concesse *medio tempore*.

All'evidenza tale argomentazione non prende in considerazione il dato legale che individua nel ritardo il presupposto della sanzione.

9. Del tutto non conferente, poi, è l'altro principio posto dal primo giudice alla base del rigetto del ricorso. Basta dire che il principio, secondo cui la durata del processo non può mai costituire nocumento per la parte



vittoriosa, pena l'ingiustificata lesione della propria pretesa sostanziale, fonda l'obbligo di corrispondere gli interessi sino al momento dell'effettivo pagamento; certamente non può fondare un nuovo presupposto, sconosciuto al legislatore, per l'applicazione della sanzione collegata al mancato tempestivo pagamento del contributo di costruzione.

10. In conclusione, l'appello è accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, è accolto il ricorso proposto dinanzi al Tar ed il provvedimento impugnato è annullato nella parte in cui ingiunge alla società di pagare la sanzione prevista dall'art. 42 cit.

Le spese seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza appellata:

a) accoglie il ricorso proposto dinanzi al T.a.r.;

b) annulla *in parte qua* il provvedimento impugnato.

c) condanna il Comune al pagamento, in favore delle appellanti, delle spese ed onorari, liquidati in euro 2.000,00 per il doppio grado di giudizio, oltre accessori come per legge.

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

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

Paolo Troiano, Presidente

Leonardo Spagnoletti,

Consigliere

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppa Carluccio, Consigliere,

Estensore

**L'ESTENSORE**

**Giuseppa  
Carluccio**

**IL  
PRESIDENTE**

**Paolo Troiano**

**IL SEGRETARIO**