

N. 04320/2012REG.PROV.COLL.

N. 05675/2007 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello nr. 5675 del 2007, proposto dai signori “Omissis”, rappresentati e difesi dall'avv. Mario Liviello, con domicilio eletto presso il cav. Luigi Gardin in Roma, via L. Mantegazza, 24,

contro

il COMUNE DI ALLISTE, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso l'avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2,

per l'annullamento

della sentenza nr. 1789/2007 del Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, Sezione Terza di Lecce, resa *inter partes* il 22 febbraio 2007, pubblicata il 30 aprile 2007, non notificata, con cui è stato rigettato il ricorso avverso l'ordinanza-ingiunzione di pagamento *ex art. 3 della legge 28 febbraio 1985, nr. 47*, emessa dal Sindaco di Alliste in data 10 luglio 1995.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Viste le memorie prodotte dagli appellanti (in data 7 maggio 2012) e dal Comune (in date 13 gennaio e 29 maggio 2012) a sostegno delle rispettive difese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, all'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2012, il Consigliere Raffaele Greco;

Uditi l'avv. Bruno Taverniti, su delega dell'avv. Liviello, per gli appellanti e l'avv. Quinto per il Comune;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

È appellata la sentenza con la quale la Sezione di Lecce del T.A.R. della Puglia ha respinto il ricorso proposto dai signori “Omissis” avverso l’ingiunzione, loro notificata dal Comune di Alliste, con la quale è stato loro richiesto il pagamento di quanto dovuto per oneri di urbanizzazione e costi di costruzione, oltre alla sanzione applicata ai sensi dell’art. 3 della legge 28 febbraio 1985, nr. 47, in relazione a una concessione edilizia rilasciata a loro favore nel 1991.

A sostegno dell’impugnazione gli appellanti hanno dedotto:

- 1) l’erroneità della sentenza impugnata, nella parte in cui è stata ritenuta irrilevante la mancata esecuzione da parte del Comune della strada di accesso ai suoli interessati dalla concessione edilizia, cui la stessa Amministrazione si era impegnata;
- 2) l’erronea affermazione secondo cui, pur essendo garantita l’obbligazione dei concessionari da fideiussione assicurativa, l’Amministrazione non era previamente tenuta ad agire coattivamente nei confronti del fideiussore.

Resiste il Comune di Alliste, argomentando diffusamente a sostegno dell’infondatezza dei motivi di gravame e concludendo per la conferma della sentenza impugnata.

All’udienza del 19 giugno 2012, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Gli odierni appellanti, signori “Omissis”, hanno ottenuto in data 2 dicembre 1991 da parte del Comune di Alliste il rilascio di concessione edilizia per la realizzazione di quattro villini su un suolo totalmente intercluso, sul quale la stessa Amministrazione comunale aveva già programmato fin dal 1985 la realizzazione di viabilità di collegamento (essendo, nelle more, l’accesso al fondo garantito da una servitù di passaggio biennale costituita su un fondo limitrofo all’atto dell’acquisto del suolo).

All’atto del rilascio del titolo *ad aedificandum*, gli interessati avevano già versato la somma di ₠ 1.000.000 a titolo di acconto sugli oneri di urbanizzazione, restando a loro carico la residua somma di ₠ 33.000.000 per oneri di urbanizzazione e costi di costruzione, assistita da garanzia costituita mediante polizza fideiussoria.

In seguito, però, i concessionari hanno omesso di pagare detta somma residua, giustificando il proprio rifiuto con la mancata realizzazione da parte del Comune delle strade progettate.

Dopo aver vanamente chiesto il pagamento delle somme dovute al fideiussore, l’Amministrazione ha notificato ai concessionari apposita ordinanza-ingiunzione, intimando loro il pagamento della somma suindicata di ₠ 33.000.000, alla quale si aggiungevano ulteriori ₠ 28.875.000 a titolo di sanzione amministrativa ai sensi dell’art. 3 della legge 28 febbraio 1985, nr. 47.

Con la sentenza oggetto dell’odierno gravame, il T.A.R. della Puglia ha respinto il ricorso con il quale gli istanti avevano impugnato la predetta ordinanza-ingiunzione limitatamente all’irrogazione a loro carico della sanzione amministrativa.

2. Tanto premesso, l’appello si appalesa infondato e pertanto meritevole di reiezione.
3. In primo luogo, è destituita di fondatezza la pretesa di parte appellante di contestare la legittimità della sanzione nella specie applicata, sul presupposto di un

asserito inadempimento del Comune della “controprestazione” pattuita consistente nella realizzazione della strada indispensabile ad assicurare l’accesso al suolo interessato dalla concessione.

Ed invero, ai sensi dell’art. 1 della legge 28 gennaio 1977, nr. 10 (e, oggi, dell’art. 16 del d.P.R. 6 giugno 2001, nr. 380), il rilascio della concessione edilizia si configura come fatto costitutivo dell’obbligo giuridico del concessionario di corrispondere il relativo contributo per oneri di urbanizzazione, ossia per gli oneri affrontati dall’ente locale per le opere indispensabili affinché l’area acquisti attitudine al recepimento dell’insediamento del tipo assentito e per le quali l’area acquista un beneficio economicamente rilevante, da calcolarsi secondo i parametri vigenti a tale momento; il contributo per oneri di urbanizzazione è quindi dovuto per il solo rilascio della concessione, senza che neanche rilevi, ad esclusione dell’obbligo, la già intervenuta realizzazione di opere di urbanizzazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2011, nr. 1108; Cons. Stato, sez. IV, 24 dicembre 2009, nr. 8757).

Per altrettanto pacifica giurisprudenza, il contributo per il rilascio del permesso di costruire ha natura di prestazione patrimoniale imposta, di carattere non tributario, ed ha carattere generale, prescindendo totalmente o meno delle singole opere di urbanizzazione, venendo altresì determinato indipendentemente sia dall’utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio, sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare dette opere (cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 dicembre 2005, nr. 7140; id., 6 maggio 1997, nr. 462).

Ne discende che, attesa la natura non sinallagmatica e il regime interamente pubblicistico che connota il contributo *de quo*, la sua disciplina vincola anche il giudice, al quale è impedito di configurare autonomamente ipotesi di non debenza della specifica prestazione patrimoniale diverse da quelle autoritativamente individuate dal legislatore (cfr. Cons. Stato, sez. V, 20 aprile 2009, nr. 2359).

Dai rilievi che precedono consegue, con riguardo al caso di specie, che è del tutto irrilevante la questione se le opere assentite siano state o meno effettivamente realizzate (circostanza negata dal Comune), atteso che il contributo era dovuto per il solo fatto del rilascio della concessione edilizia, indipendentemente dalla materiale realizzazione dell'intervento; del pari irrilevante è, stante l'evidenziata natura del contributo in questione, la circostanza della mancata realizzazione della viabilità di collegamento da parte del Comune.

La prospettata impossibilità di completare le opere assentite a causa dell'inerzia dell'Amministrazione comunale, come pure ogni altro pregiudizio in ordine all'accesso al suolo riveniente da tale omissione, per vero, potranno al più legittimare – ove ne sussistano i presupposti sostanziali e processuali – da parte degli odierni appellanti la proposizione di eventuali iniziative risarcitorie, che però in questa sede non vengono in rilievo non risultando neanche proposta domanda riconvenzionale sul punto, ma non possono certo giustificare una unilaterale sospensione del pagamento dei contributi dovuti.

4. Del pari infondata è l'ulteriore argomentazione di parte istante, secondo cui illegittimamente il Comune avrebbe emesso l'ordinanza-ingiunzione senza aver previamente agito in maniera coattiva nei confronti del fideiussore (il quale, nella specie, risulta solo vanamente compulsato prima dell'adozione del provvedimento sanzionatorio).

Al riguardo, malgrado qualche precedente di segno contrario, la Sezione non reputa di doversi discostare dal prevalente indirizzo giurisprudenziale secondo cui il fatto che l'obbligazione avente a oggetto i contributi concessori sia assistita da garanzia fideiussoria, anche quando questa contempi il pagamento a semplice richiesta e l'esclusione del beneficio della preventiva escusione, non comporta affatto un dovere del Comune di chiedere prima l'adempimento anche al fideiussore per poter poi applicare le relative sanzioni pecuniarie; un tale dovere, in particolare, non può

farsi discendere dal richiamo agli obblighi di correttezza e buona fede di cui all'art. 1227 cod. civ., norma che risulta del tutto inconferente alla fattispecie, essendo riferibile solo alle obbligazioni di carattere risarcitorio e non a quelle (anche di contenuto pecuniario) di natura sanzionatoria, come nel caso in esame (cfr. Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2005, nr. 1250; id., 11 novembre 2005, nr. 6345; id., 16 luglio 2007, nr. 4025).

Diversamente potrebbe argomentarsi laddove si ragionasse di un rapporto paritetico tra privato e Amministrazione, tale da far sorgere a carico di quest'ultima una responsabilità di tipo precontrattuale ovvero da “contatto” qualificato: ciò che nella specie neppure è prospettato dagli appellanti.

5. In conclusione, alla luce della riscontrata inconsistenza dei motivi di appello, s'impone una decisione di integrale conferma della sentenza impugnata.
6. Tenuto conto della peculiarità della vicenda esaminata, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti le spese del presente grado del giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2012 con l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Sergio De Felice, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere, Estensore

Diego Sabatino, Consigliere

Andrea Migliozzi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/07/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)