

**L'Adunanza plenaria ammette l'applicazione delle sanzioni pecuniarie per tardivo pagamento dei contributi di costruzione anche in caso di mancata escussione della garanzia fideiussoria da parte del comune**

[Cons. St., A.P., 7 dicembre 2016, n. 24 – Pres. Patroni Griffi, Est. Castriota Scanderbeg](#)

**Edilizia – Contributo per il rilascio del permesso di costruire – Fideiussione – Possibilità di infliggere la sanzione pecuniaria in assenza di preventiva escussione della garanzia – Legittimità**

*L'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 (1).*

---

(1) I.- La questione sulla quale ha pronunciato l'Adunanza plenaria era stata rimessa dalla sez. IV del Consiglio di Stato con [ordinanza 22 giugno 2016, n. 2766](#) (oggetto della News US in data 23 giugno 2016), che aveva dato atto di diversi orientamenti giurisprudenziali formati in ordine all'applicabilità della sanzione pecuniaria per tardivo pagamento dei contributi di costruzione anche in caso di mancata escussione della garanzia fideiussoria.

Queste le tre tesi che si sono contese il campo:

a) secondo un primo minoritario e risalente orientamento, allorché il credito vantato dal comune per il contributo di costruzione nei confronti del titolare di una concessione edilizia sia assistito da fideiussione, una siffatta obbligazione di garanzia, priva di *beneficium excussionis* ed al di là della solidarietà tra debitore principale e fideiussore, esclude che il comune stesso possa far legittimamente ricorso alle sanzioni ai sensi dell'art. 42, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (e, prima, dell'art. 3, l. 28 febbraio 1985 n. 47), salvo che l'amministrazione creditrice abbia previamente escusso infruttuosamente il fideiussore; solo in tal modo il comune conseguirebbe il pronto soddisfacimento del proprio credito salvaguardando, ad un tempo, l'interesse del debitore al contenimento delle somme da corrispondere a quel titolo (in sostanza, escludendo le maggiorazioni a titolo di sanzione);

b) un secondo indirizzo, seguito dalla giurisprudenza maggioritaria, inquadra la fattispecie in esame in una prospettiva c.d. pubblicistica, significativamente caratterizzata dalla presenza di strumenti – le sanzioni e la riscossione coattiva – tipici di un procedimento autoritativo e non paritetico; secondo tale orientamento, la fideiussione – che il comune può richieder in caso di rateizzazione del versamento - non avrebbe affatto la finalità di agevolare

l'adempimento del soggetto obbligato al pagamento, bensì costituirebbe una garanzia personale prestata unicamente nell'interesse dell'amministrazione, sulla quale non graverebbe pertanto alcun obbligo giuridico di preventiva escussione del fideiussore; In sostanza, la garanzia sussidiaria servirebbe a scongiurare che il comune possa irrimediabilmente perdere una entrata di diritto pubblico, ma non varrebbe ad alleggerire la posizione del soggetto tenuto al pagamento, né attenuerebbe le conseguenze previste nel caso di un eventuale suo inadempimento, conseguenze appunto riconducibili all'applicazione delle sanzioni e alla riscossione coattiva dell'intera somma dovuta;

c) un terzo, più recente indirizzo giurisprudenziale, intermedio rispetto ai precedenti due, ha affermato che sussiste un preciso onere collaborativo a carico dell'ente locale, desumibile dal principio di leale cooperazione tra cittadino e comune, avente valenza pubblicistica e rientrante nell'ambito dei principi di imparzialità di cui all'art. 97 Cost.; secondo tale indirizzo, il ritardo con cui il comune agisce per riscuotere le somme a titolo di contributi dovuti, se non può impedire del tutto l'applicazione delle sanzioni, atteso il carattere automatico delle sanzioni, scaturenti direttamente dalla legge, impedisce tuttavia l'applicazione delle sanzioni massime; sarebbe dunque compatibile con l'interesse pubblico azionato, con il tenore delle disposizioni applicabili e con i principi costituzionali che ispirano i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, che l'ente locale provveda alla riscossione della sanzione ma soltanto nella misura minima, conseguente all'accertamento del ritardo protrattosi per i primi 120 giorni (ai sensi dell' art. 42, comma 2, lett. a), d.P.R. n. 380 del 2001); per converso, sarebbero inapplicabili le maggiori sanzioni previste per ritardi superiori nella misura in cui l'amministrazione, con un comportamento improntato a diligenza e buona fede avrebbe potuto evitare, a mezzo della tempestiva escussione della garanzia fideiussoria, di aggravare la posizione debitoria dell'intestatario del titolo edilizio.

II.- L'Adunanza plenaria ha ritenuto condivisibile il secondo orientamento giurisprudenziale, precisando con chiarezza che a tale conclusione si perviene attraverso attingendo sia ai canoni esegetici pubblicistici che a quelli civilistici.

Questi gli snodi essenziali del ragionamento:

d) il contributo di costruzione rappresenta una compartecipazione del privato alla spesa pubblica occorrente alla realizzazione delle opere di urbanizzazione; la ragione di tale compartecipazione è da ricollegare sul piano eziologico al *surplus* di opere di urbanizzazione che l'amministrazione comunale è tenuta ad affrontare in relazione al nuovo intervento edificatorio del richiedente il titolo edilizio; il contributo ha, pertanto, natura di prestazione patrimoniale imposta, d'indole non tributaria ma di carattere generale (prescindendo totalmente dalle singole opere di urbanizzazione che devono in concreto eseguirsi e venendo altresì determinato indipendentemente sia dall'utilità che il concessionario ritrae dal titolo edificatorio, sia dalle spese effettivamente occorrenti per realizzare dette opere); quand'anche risultino trasfuse in apposita convenzione urbanistica, le prestazioni da adempiere da parte

dell'amministrazione comunale e del privato intestatario del titolo edilizio non sono tra loro in posizione sinallagmatica; da ciò discende che il soggetto obbligato sia tenuto a corrispondere il contributo di costruzione nel rispetto dei termini convenuti e che l'amministrazione comunale deve eseguire le opere di urbanizzazione in coerenza, anche sul piano temporale, allo sviluppo edilizio del territorio; tanto nell'ambito di un rapporto che è chiaramente qualificabile in termini di diritto pubblico;

e) non sussiste alcuna base normativa che correli il potere sanzionatorio del comune al previo esercizio dell'onere di sollecitazione del pagamento presso il debitore principale ovvero presso il fideiussore; 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 dovrà sanzionare il ritardo nel pagamento con la maggiorazione del contributo a percentuali crescenti all'aumentare del ritardo; 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 autorizzata ad attendere il volontario pagamento da parte del debitore (e eventualmente del suo fideiussore), fermo restando il suo potere-dovere di applicare le sanzioni di legge per il ritardato pagamento;

f) la stretta osservanza del principio di legalità, imposta dalla rigorosa applicazione del canone interpretativo - letterale delle disposizioni richiamate, comporta pertanto che va ritenuta legittima l'applicazione delle sanzioni per il ritardo, a prescindere da richieste di pagamento inoltrate all'interessato o al suo fideiussore dalla amministrazione concedente il titolo edilizio;

g) anche nell'ottica dell'applicazione dei canoni civilistici della correttezza e della buona fede nell'adempimento delle obbligazioni ed in sede di esecuzione contrattuale (artt. 1175 e 1375 c.c.), ove 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 giungersi a conclusioni diverse; invero, il mancato pagamento, alla scadenza del termine convenuto, di un'obbligazione *portable* da eseguirsi al domicilio del creditore (nel cui *genus* rientra pacificamente l'obbligazione pecuniaria ai sensi dell'art. 1182, comma 2, c.c.) determina *ipso facto* l'inadempimento del

debitore, il quale è costituito in mora senza necessità di intimazione o richiesta fatta per iscritto (art. 1219 c.c.); non è esigibile 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; d'altra parte 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); è dunque 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; del pari, il richiamo al capoverso dell'art. 1227 c.c. è fuorviante e non vale a costituire una valida base giuridica per l'individuazione di un onere collaborativo della amministrazione comunale nell'immediata attuazione del rapporto obbligatorio onde non aggravare la posizione del debitore: invero, la maggiorazione del contributo di costruzione in ragione del ritardo nel pagamento prevista dal richiamato art. 42 d.P.R. n. 380 del 2001 (e dalle analoghe disposizioni normative precedenti) non ha natura risarcitoria o corrispettiva, bensì di sanzione pecuniaria nascente al momento in cui diviene esigibile la sanzione principale; l'onere di diligenza che la appena richiamata disposizione del codice civile, ispirata a principi di solidarietà sociale, fa gravare sul creditore si iscrive nella ben distinta fattispecie del concorso del fatto colposo del creditore nella causazione di un danno.

III.- Per completezza si segnala:

h) per una panoramica recente e completa di dottrina e giurisprudenza concernente la disciplina del contributo di costruzione (artt. 16, 17, 18, 19 e 42 t.u. edil.), v. A. L. FERRAIO, M.C. MINIERI e U. BUIANI, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Roma, 2015, 433 ss., 462 ss. e 955 ss.;

i) Cons. Stato, sez. IV, n. 5402 del 2016, in ordine alla natura paritetica del rapporto obbligatorio di credito – debito che coinvolge le posizioni soggettive dell'ente e del privato (e le conseguenze in materia di prescrizione), all'autotutela, all'individuazione delle aliquote del contributo in mancanza delle determinazioni regionali;

j) Cons. Stato, sez. V, n. 4417 del 2016, in ordine alla monetizzazione delle c.d. aree destinate a standard;

k) Cons. Stato, sez. IV, n. 2394 del 2016, in ordine alla natura dell'azione di contestazione dell'esistenza ed entità del contributo, alla giurisdizione esclusiva del g.a., alle esenzioni dal contributo per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità;

l) Cons. Stato, sez. V, n. 2717 del 2014, in ordine al rapporto fra contributo di costruzione ed onere ecologico.