

**sentenza**  
**17 aprile 2007**  
**n. 1780**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia  
Sezione 2<sup>^</sup>

ha pronunciato la seguente  
**S E N T E N Z A**  
sul ricorso n. 5331 del 1995 proposto da  
**OMNIA RES II s.p.a.**

in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Cesare Ribolzi e Marzia Eoli, nonché, per procura a margine della memoria depositata il 30.3.07, dall'avv. Roberto Invernizzi, elettivamente domiciliata in Milano, via Ariosto 30, presso lo studio degli avv.ti Ribolzi e Invernizzi

**c o n t r o**

COMUNE di RESCALDINA, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Mariotti, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Milano, via Olmetto 3

per l'annullamento

dell'ingiunzione di pagamento 3 agosto 1995 (prot. 10136), resa esecutoria il 30.8.95 e notificata il 2.10.95, emessa dal Sindaco per la riscossione della somma di £. 626.118.740, pretesa dal Comune, ex art. 3, comma 2, lett. a), legge n. 47 del 1985, a titolo di sanzione pecuniaria per ritardato pagamento del contributo concessorio relativo alla concessione edilizia n. 298/91.

Visto il ricorso, notificato il 23 novembre, depositato il 18 dicembre 1995;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del Comune;

Viste le memorie delle parti;

Uditi, alla pubblica udienza del 12 aprile 2007, relatore il dott. Carmine Spadavecchia, l'avv. Invernizzi e l'avv. Mariotti;

Considerato quanto segue in

**FATTO e DIRITTO**

1. Con ingiunzione 3 agosto 1995, il Sindaco di Rescaldina ha intimato alla Società ricorrente il pagamento della somma di £. 626.118.740, quale sanzione pecuniaria, pari al 20% del debito complessivo, applicata ex art. 3, comma 2, lett. a), legge n. 47 del 1985, per il ritardato pagamento di quota del contributo concessorio relativo alla concessione edilizia n. 298/91.

Col ricorso in esame la Società, eccepita in rito l'inesistenza e/o nullità della notifica dell'ingiunzione, ne assume altresì l'illegittimità sostanziale per avere il Comune irrogato la sanzione senza preventivamente trasmettere l'invito di pagamento previsto dalla delibera consiliare 18 marzo 1978 n. 78, che stabilisce termini e modalità di versamento del contributo afferente al costo di costruzione.

In via subordinata, la Società contesta l'importo della sanzione in quanto erroneamente calcolato, anziché sul solo rateo corrisposto tardivamente (£. 2.408.149.000), anche sugli interessi legali maturati su detto rateo (£. 722.444.700), interessi che il Comune avrebbe liquidato solo in data 19 luglio 1995, cioè in un momento posteriore alla scadenza del rateo (2.7.1992). Il Comune, costituito in giudizio, ha controdedotto. All'udienza di discus-

**Sezione 2<sup>^</sup>**

n.  
reg. sent.

n. 5331/95  
reg. ric.

sione il difensore del Comune ha eccepito l'inammissibilità delle censure di cui ai punti dal V all'XI della memoria illustrativa 27 marzo 2007 di parte ricorrente (depositata il 30.3.07), declinando il contraddittorio sul rilievo che esse prospettano profili di contestazione nuovi, estranei al ricorso introdotto.

2. Le questioni dedotte in via principale sono infondate.

Vanno disattese in primo luogo le doglianze attinenti alla notifica dell'ingiunzione, che la ricorrente assume inesistente o nulla perché effettuata: alla Società anziché al suo legale rappresentante, destinatario dell'ingiunzione; dal messo di conciliazione, anziché tramite ufficiale giudiziario; a mani di un procuratore della Società a Rescaldina, anziché nella sede sociale a Novara, in violazione delle regole dettate dall'art. 145 c.p.c. sulla notificazione alle persone giuridiche.

Va rilevato in proposito che i vizi formali dell'ingiunzione, quale atto iniziale della procedura esecutiva preordinata alla riscossione coattiva del credito, sono deducibili dinanzi al giudice ordinario, la cui giurisdizione comprende tutte le contestazioni che investono la validità formale dell'ingiunzione (incluse le questioni attinenti alla notificazione della stessa), ovvero la sopravvenienza di fatti estintivi del diritto per il quale sia stato iniziata, con la notifica del provvedimento, la procedura di riscossione coattiva (cfr. Cass. SS.UU. 11.3.05 n. 5332, in tema di sanzioni per ritardata corresponsione del contributo afferente a concessione edilizia; SS.UU. 12.3.04 n. 5166, 3.3.03 n. 3149, 10.12.02 n. 17550, tutte in tema di sanzioni pecuniarie irrogate per infrazioni in materia edilizia).

La giurisdizione amministrativa – già prevista dall'art. 16 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, e ora dall'art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 80, modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000 n. 205 – è invece circoscritta al versante delle questioni sostanziali attinenti all'*an* e al *quantum* della pretesa creditoria, quelle cioè che investono la sussistenza dell'illecito edilizio (nella specie, il ritardo nel pagamento del contributo) e la determinazione della sanzione applicata (nella specie, la base di computo dell'aliquota percentuale).

Nell'ambito della giurisdizione amministrativa, l'ingiunzione rileva dunque non come atto iniziale del procedimento di riscossione coattiva, ma come atto di estrinsecazione formale della pretesa creditoria.

All'ingiunzione di pagamento, riguardata sotto questo profilo, si applica pertanto il principio giurisprudenziale secondo il quale i vizi della notificazione non incidono sulla validità dell'atto amministrativo, ma si riflettono soltanto, semmai, sul termine di impugnazione, che decorre dalla effettiva conoscenza (Cons. Stato IV 27.10.03 n. 6631, 18.12.01 n. 6299); con l'ulteriore conseguenza che eventuali irregolarità della notificazione restano sanate dal raggiungimento dello scopo, il che avviene ogniqualvolta l'atto risulti effettivamente pervenuto nella sfera di conoscenza del destinatario.

Nel caso in esame, la Società - destinataria, pacificamente, dell'ingiunzione di pagamento - ha dimostrato con la proposizione del ricorso di avere acquisito piena conoscenza della pretesa creditoria azionata nei suoi confronti dal Comune; il che comporta l'irrelevanza dei vizi di notificazione dedotti con il primo motivo.

Quanto alla censura di perplessità della motivazione dedotta nell'ambito del secondo motivo, il richiamo contestuale agli artt. 2 e 3 del regio decreto n.

639 del 1910 ed agli 3 e 16 della legge n. 47 del 1985 non integra vizio alcuno, trattandosi del richiamo alle norme che legittimano, sul piano sostanziale, l'applicazione della sanzione (art. 3 legge 47/1985) e, sul piano esecutivo, il ricorso alla procedura coattiva di riscossione ingiunzionale (artt. 2 e 3 r.d. 639/1910 e art. 16 legge 47/1985), con i riflessi già illustrati sul versante della giurisdizione.

**3.** Il secondo motivo, che attiene al merito della questione, è anch'esso privo di fondamento.

Come risulta dalle premesse - incontestate - dell'ingiunzione, corroborate dalla documentazione prodotta in giudizio, la Società, titolare della concessione edilizia n. 298/91, rilasciata per la costruzione di un centro commerciale:

a) aveva chiesto (istanza 8.7.1992) la rateizzazione del contributo afferente il costo di costruzione, da pagare in due rate di uguale importo, la prima al rilascio della concessione edilizia, la seconda entro il 2 luglio 1995;

b) aveva rilasciato polizza fideiussoria a garanzia del pagamento della seconda rata (£. 2.408.149.000) e degli interessi legali (£. 722.444.700), per un importo complessivo di £. 3.130.593.700 (cfr. nota 25.8.1992 dell'Istituto Bancario San Paolo di Torino), polizza accettata dal Comune con delibera di giunta 1.9.1992 n. 748.

La Società era ben consapevole dunque dell'obbligo di pagare la seconda rata e gli interessi entro il termine stabilito per l'ultimazione dei lavori, cioè entro il 2 luglio 1995 (scadenza del triennio decorrente dall'avviso di rilascio della concessione edilizia, notificato il 2 luglio 1992).

Il pagamento effettuato il 21 (o il 26) luglio 1995 (ancorché con valuta retroattiva al 30.6.1995) è dunque tardivo rispetto alla scadenza del termine stabilito per il pagamento, scadenza al cui verificarsi il debitore è in mora senza necessità di intimazione o richiesta scritta, in base al principio *dies interpellat pro homine* (cfr. art. 1219, secondo comma, cod. civ.).

Sussistono pertanto i presupposti per l'applicazione dell'art. 3 della legge 28 febbraio 1985 n. 47, il quale dispone, per quanto qui interessa, che il mancato versamento, nei termini di legge, del contributo di concessione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 10, della legge 28 gennaio 1977 n. 10 comporta l'aumento del contributo in misura pari al 20 per cento qualora il versamento del contributo sia effettuato nei successivi centoventi giorni (comma 2, lettera a); e che nel caso di pagamento rateizzato le norme di cui al secondo comma si applicano ai ritardi nei pagamenti delle singole rate (comma 4).

**4.** La tesi secondo cui l'applicabilità della sanzione sarebbe subordinata, in base alla delibera consiliare 18 marzo 1978 n. 78, ad un "invito scritto con assegnazione di un termine non superiore a 10 giorni" (punto 4, lett. c), è destituita di fondamento.

La delibera in questione prevede l'invito scritto "in caso di inadempienza da parte del concessionario"; si tratta dunque di una sollecitazione ultimativa al debitore (già) inadempiente, volta ad avvertire il medesimo delle conseguenze derivanti dalla protrazione del ritardo (incameramento della cauzione, attivazione della polizza fideiussoria e delle altre garanzie, avvio della procedura di riscossione coattiva, ecc.). Tale invito, dunque, non condiziona affatto la configurabilità dell'inadempimento, già verificatosi con la scadenza del termine legale.

Non rileva che il pagamento sia stato fatto con valuta retrodatata al 30 giu-

gno precedente, essendo la retrodatazione della valuta uno strumento contabile previsto dal sistema bancario, che non elide l'adempimento tardivo e la sua sanzione legale.

Neppure rileva la determinazione sindacale 19 luglio 1995, intestata "saldo contributo oneri del costo di costruzione", dalla quale la ricorrente trae argomento per sostenere che solo con essa avrebbe avuto contezza dell'esatto ammontare della rata in capitale e interessi. Tale determinazione non opera infatti la liquidazione di un debito generico, di ammontare indeterminato, ma si configura come atto meramente ricognitivo della pregressa obbligazione, i cui elementi essenziali (importo e termine di pagamento), già individuati in precedenza, dovevano ritenersi noti dalla Società debitrice, come risulta dalla documentazione sopra analizzata.

5. Con la memoria finale, depositata il 30 marzo 2007, la ricorrente ha enucleato nuovi profili di illegittimità dell'ingiunzione, assumendo che: a) il termine di ultimazione dei lavori, fissato dall'art. 4, comma quarto, della legge n. 10 del 1977 in misura non superiore a tre anni, decorrerebbe dall'inizio effettivo dei lavori, e non dal rilascio (o dalla comunicazione di rilascio) della concessione edilizia; b) il Comune avrebbe potuto attivare immediatamente la polizza fideiussoria rilasciata a garanzia del pagamento, ottenendo quanto di sua spettanza senza aggravare la posizione della debitrice; c) la rateizzazione del contributo non doveva essere subordinata al pagamento di interessi, non previsti dalla disciplina comunale della materia.

Le doglianze sono in primo luogo inammissibili, trattandosi di profili di contestazione estranei al ricorso introduttivo e per giunta dedotti con memoria non notificata.

Non può obiettarsi in contrario - sulla base della giurisprudenza esibita dalla difesa della ricorrente in udienza - che le controversie attinenti a diritti soggettivi devolute alla giurisdizione amministrativa esclusiva consentono la proposizione di domande generiche e prescindono da un *petitum* impugnatorio, giacché la deduzione di nuovi profili di contestazione attiene non al *petitum*, ma alla *causa pretendi*, che neppure nel giudizio civile è dato mutare nel corso del processo (e tanto meno sulla soglia della decisione) senza avere dato alla controparte l'opportunità di difendersi.

Nel merito, le doglianze sono comunque infondate. Infatti:

a) non rilevano i termini di inizio e fine lavori previsti dalla legge, poiché questi sono termini *massimi* la cui modulazione in concreto è lasciata alla concessione edilizia, cui occorre fare riferimento nei casi singoli (cfr. art. 4, terzo comma, legge n. 10/1977); nel caso di specie, la comunicazione di rilascio della concessione edilizia in data 1 luglio 1992 (doc. 7 fasc. ricorrente) stabiliva chiaramente (terzultimo capoverso) che i lavori dovevano "essere iniziati entro un anno dalla data di notifica del presente avviso ed ultimati entro tre anni *sempre dalla stessa data*";

b) l'attivazione della garanzia fideiussoria postula la scadenza del debito, e dunque, se può evitare gli ulteriori aumenti del contributo (50 % e 100%) di cui all'art. 4, comma 2, lettere b) e c), legge n. 47/1985, non evita l'aumento iniziale (20%) di cui alla lettera a), che "scatta" automaticamente *ex lege* a tale scadenza (cfr. TAR Milano 2<sup>a</sup>, 15.2.2007 n. 148);

c) ai sensi dell'art. 11, secondo comma, della legge n. 47/1985, compete al comune stabilire modalità e garanzie per il pagamento della quota di contributo correlata al costo di costruzione; nel caso in esame il Comune,

nell'acceptare la polizza fideiussoria per un importo *comprensivo degli interessi legali per tre anni*, ha precisato (cfr. delibera di Giunta 1.9.92 n. 748, punto 2 del dispositivo) che "sulla somma rateizzata saranno dovuti ... gli interessi legali"; il che è conforme al normale principio di fecondità del denaro, e corrisponde a quanto espressamente previsto, per la rateazione della quota di contributo correlata agli oneri di urbanizzazione, dall'art. 3, sesto comma, lett. b), della legge regionale 5 dicembre 1977 n. 60.

6. Va esaminata infine la questione proposta col ricorso introduttivo "in via ultrasubordinata", laddove si censura l'applicazione della sanzione pecuniaria (aumento del 20%) anche sugli interessi legali, anziché sul solo importo capitale del rateo.

La doglianza è fondata, in quanto le sanzioni pecuniarie, soggette al principio di stretta legalità, vanno applicate nei soli casi e limiti tassativamente considerati.

L'art. 3, quarto comma, della legge n. 47 del 1985 dispone che nel caso di pagamento rateizzato le norme di cui al secondo comma - cioè gli aumenti percentuali del contributo - "si applicano ai ritardi nei pagamenti delle singole rate". Negli stessi termini disponeva l'art. 3, sesto comma, lettera d), della citata legge regionale n. 60/1977 ("in caso di ritardo nel pagamento dei singoli ratei alle scadenze fissate, si applicano le sanzioni di cui ...").

Poiché la sanzione si applica *al contributo* ovvero ai ratei del contributo la sua applicazione agli interessi maturati sui singoli ratei non può ritenersi legittima.

Solo in questi limiti, pertanto, il ricorso merita di essere accolto, nel senso cioè che la sanzione pecuniaria va applicata al solo importo di £. 2.408.149.000 (rateo), e non anche all'importo di £. 722.444.700 (interessi). Le spese e gli onorari di causa, da porsi a carico della ricorrente, vengono liquidati complessivamente nella misura di €6.000 (Euro seimila), con la compensazione di un sesto, attesa la parziale soccombenza del Comune.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia accoglie il ricorso nei limiti di cui al punto 6 della motivazione.

Condanna la ricorrente a rifondere al Comune le spese di causa nella misura di €5.000,00 (Euro cinquemila), oltre IVA e CPA.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 12 aprile 2007, con l'intervento dei magistrati:

Mario	Arosio	presidente
Carmine	Spadavecchia	consigliere, estensore
Pietro	De Berardinis	referendario
L'estensore		Il presidente