



Tecnici&Professione
Associazione Nazionale Donne Geometra

Rateizzazione del Contributo di Costruzione: I Segreti della Prescrizione Svelati dal TAR Lazio



*Trasmissibile via mail o nell'area riservata del sito ai soli iscritti al Collegio.
Vietata la divulgazione a terzi pubblicamente, sui social o in altre forme non autorizzate.
Vietata anche la riproduzione parziale. La violazione comporta la violazione del copyright.
Tutti i diritti riservati (All rights reserved) ©*

Il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio, con la sentenza del **2 gennaio 2025, n. 67** (allegata alla presente), ha fornito chiarimenti fondamentali riguardanti la decorrenza della prescrizione nel caso di pagamento rateizzato del contributo di costruzione.

Questa sentenza si colloca in un contesto giuridico complesso, in cui l'obbligo di pagamento del contributo di costruzione è a carico non solo dei titolari dei permessi di costruire, ma anche dei loro successori e degli aventi causa.

In altre parole, oltre ai soggetti cui è intestato il titolo edilizio e a coloro che stipulano la convenzione (compresi quelli che richiedono titoli edilizi nell'ambito di una lottizzazione), anche chi realizza l'edificazione è tenuto al pagamento delle somme dovute.

L'obbligazione concernente il pagamento degli oneri e la realizzazione delle opere di urbanizzazione è definita come un'obbligazione *propter rem*.

Questo termine indica che l'adempimento dell'obbligo è dovuto non solo da chi lo ha assunto originariamente, ma anche da coloro che beneficiano dell'edificazione utilizzando la concessione edilizia rilasciata al loro dante causa.

Quindi, il vincolo legato al contributo di costruzione si trasferisce automaticamente ai successivi proprietari o utilizzatori dell'edificio, indipendentemente dalla loro partecipazione iniziale all'accordo o alla stipula del titolo edilizio.

Per quanto riguarda la decorrenza della prescrizione in caso di rateazione del contributo di costruzione, si rendono applicabili specifiche norme del Codice civile. Tra queste, l'*articolo 2935 del Codice civile* stabilisce che la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, ossia dal momento in cui il creditore ha la possibilità giuridica di richiedere l'adempimento dell'obbligazione.

Inoltre, l'articolo 1185 del Codice civile dispone che il creditore non può esigere la prestazione prima della scadenza del termine, salvo che questo sia stabilito esclusivamente a suo favore.

Pertanto, quando sono previste rate per il pagamento degli oneri concessori, ciascuna con un termine di scadenza ben definito nell'interesse del debitore, il corso della prescrizione inizia a decorrere solo al momento della scadenza di ciascuna rata. Questo implica che il debitore non è legalmente obbligato a effettuare i pagamenti prima della scadenza stabilita e, conseguentemente, **la prescrizione inizia solo alla maturazione delle rispettive scadenze.**

Il TAR ha inoltre chiarito che, ai fini dell'interruzione del termine di prescrizione della sanzione per ritardato pagamento degli oneri concessori, non possono essere considerati

validi provvedimenti come l'approvazione di una variante al progetto o la proroga del termine previsto nel permesso di costruire per l'esecuzione dei lavori.

Tali atti, infatti, non costituiscono vere e proprie intimazioni di pagamento, come richiesto dall'articolo 2943 del Codice civile per interrompere il termine di prescrizione. In aggiunta, il pagamento degli oneri di urbanizzazione non può essere considerato un atto interruttivo ai sensi dell'articolo 2944 del Codice civile, poiché l'obbligazione relativa alle sanzioni sugli oneri di urbanizzazione è distinta e autonoma rispetto all'obbligazione principale per il pagamento degli oneri stessi. Le rispettive causali sono differenti e i crediti corrispondenti sono soggetti a termini di prescrizione diversi: decennale per gli oneri di urbanizzazione e quinquennale per le sanzioni relative al ritardato pagamento di questi ultimi.

In sintesi, la sentenza del TAR Lazio fornisce un importante chiarimento sulla decorrenza della prescrizione e sull'interruzione del termine in caso di rateazione del contributo di costruzione, delineando le specifiche normative del Codice civile applicabili e sottolineando la natura *propter rem* dell'obbligazione di pagamento, che si trasferisce automaticamente ai successivi aventi causa. Questi chiarimenti sono essenziali per comprendere meglio i diritti e gli obblighi dei diversi soggetti coinvolti nel processo edilizio e per garantire il corretto adempimento delle obbligazioni finanziarie connesse alla concessione edilizia.

ALLEGATA: Sentenza del TAR Lazio 2 Gennaio 2025 n.67

Pubblicato il 02/01/2025

N. 00067/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00591/2022 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 591 del 2022, proposto da Massimo Montanari, rappresentato e difeso dall'avvocato Giulio Leo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Roma Capitale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Barbara Battistella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- dell'avviso di pagamento delle sanzioni per omesso pagamento degli oneri concessori n. 02 anno 2020, prot. n. 126011 del 04.11.2020, notificato in data 12.02.2021;

- nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali e connessi, anche non conosciuti e successivi nella parte in cui ledono il diritto di parte ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Roma Capitale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 novembre 2024 il dott. Giuseppe Licheri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con atto di ricorso notificato il 10 gennaio 2022 e depositato il successivo 23 gennaio, il ricorrente avversava l'avviso di pagamento di cui alle premesse (notificato il 21 giugno 2021) con cui Roma Capitale ingiungeva il pagamento della somma di Euro 25.926,39 quale sanzione dovuta ai sensi dell'art. 42 del d.P.R. n. 380/2001 per il mancato o ritardato pagamento dei contributi di costruzione dovuti per il rilascio del permesso di costruire n. 109 del 6 febbraio 2008.

In via di fatto, il ricorrente esponeva di:

- essere erede del sig. Dante Montanari;
- che il proprio padre, proprietario di un'area edificabile sita in Roma, conseguiva il rilascio del permesso di costruire in parola e, in forza di accordi conclusi con un'impresa edile in forma societaria, assumeva su di sé l'onere del pagamento dei contributi di costruzione provvedendo, all'atto del rilascio del titolo abilitativo, al pagamento della quota di propria spettanza degli oneri di urbanizzazione, mentre l'onere di corrispondere i costi di costruzione (alle scadenze e con gli importi individuati dal comune di Roma con nota prot. n. 76350 del 12 dicembre 2007) veniva assunto dall'impresa edile in ragione delle predette intese negoziali;
- il pagamento della quota parte di oneri di urbanizzazione gravante sull'impresa avveniva però per mezzo della tardiva escussione di una polizza fideiussoria sicché, ai sensi dell'art. 42 del d.P.R. cit, Roma Capitale dapprima sollecitava il pagamento

dei suddetti contributi all'impresa edile coobbligata (vedi nota prot. n. 37882 del 10 aprile 2013) e successivamente, con il provvedimento in questa sede gravato, irrogava a carico del ricorrente la sanzione prevista per il ritardato pagamento dei contributi dovuti in forza dell'art. 16, d.P.R. cit.

In diritto, parte ricorrente, premessa la giurisdizione esclusiva del giudice adito in ordine alla presente controversia – concernente la spettanza e la liquidazione degli oneri concessori in materia edilizia – e, di conseguenza, l'inapplicabilità del termine decadenziale previsto dall'art. 29 c.p.a., deduceva l'infondatezza della pretesa creditoria avanzata dalla parte pubblica, stante l'intervenuta prescrizione della medesima per l'infruttuoso decorso del termine quinquennale che l'art. 28 della l. n. 698/1981 prevede per l'esercizio delle sanzioni amministrative aventi ad oggetto il pagamento di una somma di danaro, termine decorrente, secondo la ricostruzione di parte ricorrente, in 240 giorni dalla data di rilascio del permesso di costruire (avvenuto il 6 febbraio 2008) per quanto riguarda la quota di sanzione concernente il tardivo pagamento degli oneri di urbanizzazione – di talché, sempre secondo la parte, la prescrizione di tale pretesa sarebbe maturata il 3 novembre 2013 – mentre, con riferimento alla ritardata corresponsione delle singole rate del costo di costruzione, essa sarebbe maturata decorsi 120 giorni dal termine di scadenza previsto dal comune resistente per ciascuna di esse per cui – con riguardo alla prima rata, la prescrizione sarebbe maturata il 6 ottobre 2014 mentre, con riguardo alla terza, l'effetto estintivo si sarebbe verificato il 5 agosto 2016.

Con il secondo motivo di gravame, la parte contestava la violazione dell'art. 7 della l. n. 689/1981, stante l'asserita intrasmissibilità dell'obbligazione sanzionatoria pecuniaria agli eredi.

Infine, con il terzo mezzo di censura, parte ricorrente faceva valere gli accordi interni intercorsi tra il proprio dante causa e l'impresa edile in forma societaria da egli

incaricata di dare esecuzione al titolo abilitativo lamentando la violazione dei principi in materia di personalità delle sanzioni amministrative.

Roma Capitale si costituiva in giudizio depositando documentazione e relazione illustrativa a cura degli uffici.

All'udienza pubblica del 25 novembre 2024, la causa passava in decisione.

Preliminarmente, il Collegio ritiene di riaffermare i consolidati principi in materia di giurisdizione del giudice adito sulla presente controversia e di inapplicabilità alla medesima del termine decadenziale previsto per l'esercizio dell'azione di annullamento di cui all'art. 29 c.p.a.

Come noto, infatti, le controversie attinenti alla determinazione dell'*an* e del *quantum* del contributo per oneri di urbanizzazione e per costo di costruzione, avendo ad oggetto diritti soggettivi delle parti dell'obbligazione contributiva, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo, ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. *f*) c.p.a., afferendo a questioni di natura patrimoniale concernenti l'urbanistica e l'edilizia (cfr. Cass. Sez. Un., n. 15209/2015; T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. IV, n. 389/2014; T.A.R. Sicilia – Catania, sez. II, 11/10/2016, n. 2531; T.A.R. Sicilia – Catania, sez. I, n. 1413/2014, Cons. St., sez. IV, n. 4208/2013).

Ancora, la contestazione da parte dell'interessato (il titolare del permesso di costruire) della debenza, (anche con contestuale richiesta di restituzione di quanto versato) essendo in presenza di un rapporto obbligatorio a carattere paritetico e di diritti soggettivi, in quanto tale, non soggiace al termine decadenziale d'impugnazione degli atti autoritativi, perché relativi ad un rapporto obbligatorio a carattere paritetico (cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 marzo 2021, n. 1900. Vedi, anche Cons. Stato, Ad. Plen., 30 agosto 2018, n. 12, sicché ad essi non possono applicarsi né la disciplina dell'autotutela dettata dall'art. 21 *nomies* della legge n. 241/1990, né, più in generale, le disposizioni previste dalla stessa legge per gli atti provvedimenti manifestazioni di imperio).

Ciò premesso in punto di giurisdizione e di termine per agire in giudizio, va ancora osservato che l'adempimento del pagamento degli oneri concessori è posto a carico dei titolari e loro successori, ovvero sono tenuti non solo i soggetti a cui è intestato il titolo edilizio o coloro che stipulano la convenzione (compresi quelli che richiedono i titoli edilizi nell'ambito di una lottizzazione), ma anche quelli che realizzano l'edificazione ed i loro aventi causa (cfr. Cass. civ., 28 giugno 2013, n. 16401; 15 maggio 2007, n. 11196; 27 agosto 2002, n. 12571; Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2020, n. 7024 e 9 gennaio 2019, n. 199; sez. II, 23 settembre 2019, n. 6282), confermando che l'obbligazione relativa al pagamento degli oneri e alla realizzazione delle opere di urbanizzazione ha natura *propter rem*, il cui adempimento è dovuto non solo da colui che lo ha assunto, ma anche da coloro i quali utilizzano l'edificazione avvalendosi della concessione rilasciata al loro dante causa (cfr. Cass. civ., sez. III, 20 agosto 2015, n. 16999, *idem* Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2018, n. 6279).

Tra gli obblighi sono ricompresi il pagamento del contributo di costruzione – nelle due componenti costituite dagli oneri di urbanizzazione e dal costo di costruzione – che ha natura di corrispettivo di diritto pubblico, configurando una prestazione patrimoniale imposta dalla legge che, al pari di ogni credito di diritto pubblico, è indisponibile da parte dell'ente creditore (cfr. Ad. Plen. cit.).

Ciò posto, deve ritenersi che la prescrizione eccepita dal debitore alla pretesa sanzionatoria avanzata da Roma Capitale debba trovare accoglimento.

Infatti, ai sensi dell'art. 2935 c.c. “*La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere*” per cui, in presenza di rate degli oneri concessori connotate ciascuna da un proprio preciso termine di scadenza dettato nell'univoco interesse del debitore (rendendosi comunque applicabile sul punto anche la presunzione dettata dall'art. 1184 c.c.), la circostanza che i relativi pagamenti non possano essere pretesi prima (cfr. art. 1185 c.c.: “*il creditore non può esigere la prestazione prima della scadenza, salvo che il termine sia stabilito esclusivamente a suo favore*”) comporta che il corso

della prescrizione possa prendere a decorrere solo con la maturazione delle scadenze medesime (Cass. civ., sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 1947).

Né, ai fini dell'interruzione del termine di prescrizione della sanzione per ritardato pagamento degli oneri concessori potranno prendersi in considerazione provvedimenti come l'approvazione di una variante o, ancora, la proroga del termine previsto nel permesso di costruire per l'esecuzione dei lavori, non avendo tali atti, né la forma né la sostanza di vere e proprie intimazioni di pagamento, ai sensi dell'art.2943 c.c

Allo stesso modo, non potrà ascriversi rilievo interruttivo, ai sensi dell'art.2944 c.c., nemmeno al pagamento degli oneri di urbanizzazione, poiché l'obbligazione concernente la sanzione sugli oneri di urbanizzazione è distinta ed autonoma rispetto a quella avente per oggetto i predetti oneri, considerato, anche, che le rispettive causali sono diverse così come i corrispondenti crediti che, in quanto diritti eterodeterminati, sono soggetti a differenti termini di prescrizione, ovvero: decennale per quanto attiene agli oneri di urbanizzazione (cfr. T.A.R. Piemonte, sez. II, 08/07/2014, n. 1168), e quinquennale per quanto attiene alle annesse sanzioni per tardivo pagamento dei primi (T.A.R. Campania – Napoli, sez. VIII, 16/04/2014, n. 2170; T.A.R. Umbria, 20/12/2013, n. 567).

In definitiva, quindi, anche volendo prendere in considerazione la richiesta di pagamento fatta all'impresa edile – sull'assunto della sua qualifica di coobbligata in solido al pagamento (e facendo quindi applicazione del principio normativamente previsto dall'art. 1310 c.c., secondo il quale l'atto interruttivo contro uno dei condebitori in solido determina l'interruzione della prescrizione anche nei confronti dei condebitori: Cass. civ., sez. III, 29 novembre 2005, n. 26042) e, pertanto, dando a detta richiesta valenza di atto interruttivo del decorso della prescrizione quinquennale anche nei confronti del ricorrente – essa risale al 10 aprile 2013, con conseguente estinzione per prescrizione della pretesa sanzionatoria il 10 aprile 2018.

Di conseguenza, l'atto ingiuntivo emesso il 4 novembre 2020 va annullato per prescrizione dell'obbligazione pecuniaria ad essa riferita.

In definitiva, quindi, il ricorso va accolto.

Le particolarità in fatto della presente fattispecie suggeriscono comunque al Collegio di compensare tra le parti le spese di lite.

Attesa la possibile rilevanza della questione in ordine a profili di responsabilità erariale dell'amministrazione resistente, si dispone la trasmissione della presente e di tutti gli atti concernente il fascicolo processuale in questione alla Procura regionale del Lazio della Corte dei Conti, affinché valuti l'eventuale proposizione di azione di responsabilità ai sensi di legge.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'avviso di pagamento impugnato.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Dispone la trasmissione della presente decisione e del relativo fascicolo processuale, a cura della Segreteria, alla Procura regionale del Lazio della Corte dei Conti, nelle modalità richieste da quest'ultima che la Segreteria provvederà ad accertare.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pietro Morabito, Presidente

Giuseppe Licheri, Referendario, Estensore

Christian Corbi, Referendario

L'ESTENSORE
Giuseppe Licheri

IL PRESIDENTE
Pietro Morabito

IL SEGRETARIO