SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE
ex art. 11, comma 3 e art. 114, comma 3, c.g.c.

Sentenza n. 27/2021/QM/PROC depositata in data 29/12/2021

RICORSO: questione di massima deferita, dal Procuratore generale della Corte dei conti, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale ai sensi dell'art. 114, c. 3, c.g.c., per la risoluzione della questione di diritto relativa all'interpretazione dell'art. 16 del D.P.R. n. 380/2001, nei confronti di M.G. (persona fisica), M.N. (persona fisica), G.L. (persona fisica), D.I.G.A. (persona fisica), N. P.A. (persona fisica).

QUESTIONE DI MASSIMA: *<<Se, nel caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all'art. 16 del d.P.R. n. 380/2001 il danno erariale si realizza a seguito del rilascio del permesso di costruire, oppure al momento del pagamento degli oneri relativi al permesso di costruire, in misura inferiore, ovvero alla scadenza del termine decennale di prescrizione del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale>>.*

QUESTIONE RISOLTA: *<<In caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all'art. 16, co. 9, del d.P.R. n. 380/2001, il danno erariale da mancata entrata, nei termini di cui in motivazione, si realizza al momento in cui viene a scadenza il termine decennale del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale ovvero, anche anteriormente, quando sia accertata l'inesigibilità del credito o l'impossibilità di riscossione>>.*

Riferimenti normativi: ***Cost:*** art. 2; art. 3, c. 2; art. 23; art. 54; art. 81; art. 97; art. 117; art. 119; ***c.c.:*** art. 1175; art. 1223; art. 1375; art. 1431; art. 2043; art. 2935; art. 2946; ***c. p.:*** art. 41; ***c.g.c.:*** art. 114, c. 3; ***c.p.a.:*** art. 133, c. 1, lett. f); ***D.P.R. n. 380/2001 (TU edilizia):*** art. 13; art. 15; art. 16; ***D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL):*** art. 178; ***L. n. 241/1990:*** art. 1, c. 1-*bis*; art. 2, c. 9; art. 2-*bis*, c. 1; art. 21-*nonies*; ***L. n. 20/1994:*** art. 1 bis; ***R.D. n. 1214/1934:*** art. 52, c. 1; ***R.D. n. 2440/1923:*** art. 82, c. 1.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 5/2006/QM; sent. n. 73; **Sezioni centrali d'Appello C.d.c.,** Sez. II, sent. n. 328/2021; Sez. II, sent. n. 147/2021; Sez. I, sent. n. 128/2021; Sez. II, sent. n. 80/2021; Sez. II, sent. n. 12/2021; Sez. I, sent. n. 219/2020; Sez. II, sent. n. 215/2020; Sez. II, sent. n. 200/2020; Sez. I, sent. n. 157/2020; Sez. II, sent. n. 76/2020; Sez. III, sent. n. 20/2020; Sez. III, sent. n. 12/2020; Sez. II, sent. n. 2057/2019; Sez. II, sent. n. 470/2019; Sez. II, sent. n. 393/2019; Sez. II, sent. n. 386/2019; Sez. III, sent. n. 203/2019; Sez. I, sent. n. 174/2019; Sez. I, sent. 173/2019; Sez. III, sent. n. 127/2019; Sez. III, sent. n. 355/2018; Sez. III, sent. n. 316/2018; Sez. I, sent. n. 304/2018; Sez. I, sent. n. 281/2018; Sez. I, sent. n. 37/2018; Sez. II, sent. n. 23/2018; Sez. II, sent. n. 678/2017; Sez. III, sent. n. 55/2017; Sez. I, sent. n. 19/2016; Sez. III, sent. n. 383/2015; Sez. II, sent. n. 509/2009; Sez. III, sent. n. 131/2001; **SEZ. AUT.**, delib. n. 22/2020; **Corte cost.,** sent. n. 64/2020; sent. n. 371/1998; **Cass.**, SS.UU. ord. n. 404/2011; **Cons. Stato,** Sez. IV, sent. n. 4877/2020; Ad. Plen., sent. n. 12/2018; Sez. IV, sent. n. 4515/2017; Sez. IV, sent. n. 2821/2017; Sez. IV, sent. n. 2915/2016; Sez. IV, sent. n. 6033/2012; Sez. IV, sent. n. 2471/2012; Sez. V, sent. n. 2228/2006.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, in via preliminare, hanno chiarito che **<<L'art. 114, co. 3, c.g.c., nella parte in cui riconosce in capo al Procuratore generale il potere di promuovere giudizi finalizzati alla soluzione di questioni di massima, va a iscriversi – pur discostandosene per quanto concerne la**

disciplina del rito – nel perimetro dei deferimenti "nell'interesse della legge", il cui archetipo è delineato dall'art. 363, co. 1, c.p.c., come novellato dal d.lgs. n. 40/2006>>, per cui **<<Il ricorso, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità non può, infatti, prescindere del tutto dalla rilevanza in fattispecie concrete, oggetto di controversia, in quanto "*pur non avendo natura impugnatoria, non può assumere carattere preventivo o esplorativo, dovendo il P.G. attivarsi soltanto in caso di pronuncia contraria alla legge, per denunciarne l'errore e chiedere alla Corte di ristabilire l'ordine del sistema, chiarendo l'esatta portata e il reale significato della normativa di riferimento"* (Cass. civ. Sez. Un., n. 404/2011)>>**.
Nel merito, il Collegio contabile, invece, ha risolto l'antinomia generatasi sull'interpretazione dell'art. 16, comma 9, del T.U. dell'edilizia, affermando che **<<In caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all'art. 16, co. 9, del d.P.R. n. 380/2001, il danno erariale da mancata entrata, nei termini di cui in motivazione, si realizza al momento in cui viene a scadenza il termine decennale del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale ovvero, anche anteriormente, quando sia accertata l'inesigibilità del credito o l'impossibilità di riscossione>>**.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, chiamate ad affrontare il tema dell'omesso aggiornamento della quota del contributo commisurato al costo di costruzione, di cui all'art. 16, comma 9, del T.U. in materia di edilizia, hanno precisato che il termine di prescrizione quinquennale, previsto dall'art. 1, comma 2, della L. n. 20/1994, inizia a decorrere dal momento in cui viene a scadenza il termine decennale del diritto alla riscossione del contributo, da parte dell'ente locale ovvero, anche antecedentemente, qualora sia accertata l'inesigibilità del credito o l'impossibilità di riscossione.
La scelta del decorso del termine prescrizionale quinquennale al momento dell'esito delle procedure di riscossione ovvero precedentemente, nei casi menzionati, si configura come garanzia di maggiore certezza sia sotto il profilo dell'*an* che del *quantum debeatur*, con riferimento a tutti quegli apporti causali che abbiano contribuito, nel corso del tempo, *<<a determinare la "mancata entrata", a quel punto quantificabile negli importi che l'amministrazione, per effetto delle condotte dolose o colpose dei dipendenti, amministratori e funzionari, avvicendatisi nelle cariche, non è più in grado di recuperare presso i cittadini>>*.
Tanto ciò è vero che anche la stessa giustizia amministrativa del Consiglio di Stato osserva, sul punto, che lo s*patium temporis* del termine decennale non è previsto a favore del privato per adempiere alla prestazione *de qua*, ma è *<<quello riconosciuto all'amministrazione di procedere all'attività di accertamento in rettifica, sicché l'inesattezza dell'adempimento a carico del privato non può che emergere se non all'esito di tale verifica, e l'inadempimento diventa tale soltanto previa diffida ad adempiere da parte dell'amministrazione creditrice>>*.
La *ratio* di sistema, riconducibile a tale prospettazione ermeneutica, dunque, riposa sull'assunto giuridico, in forza del quale *<<La mancata o tardiva adozione di provvedimenti amministrativi obbliga già la p.a. e i soggetti equiparati, ex art. 2 bis, co. 1, della l. n. 241/1990, al risarcimento del danno "ingiusto" cagionato nella sfera giuridica del destinatario, in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento>>*, in quanto *<<Il bene protetto dalla norma è qui il rispetto dei tempi certi del provvedimento al fine di salvaguardare le* chance *del privato, e la determinazione dell'assetto di interessi dallo stesso preordinato in funzione dei tempi del procedimento>>*, tant'è che *<<Il ritardo nell'emanazione di atti dovuti può considerarsi, altresì, fatto generatore di responsabilità amministrativa non solo per il danno indiretto che deriva dalla soccombenza nei giudizi penali, civili e amministrativi connessi alle azioni promosse dai cittadini, ai sensi dell'art. 2* bis *cit., ma anche per i danni-conseguenze che si dovessero riverberare sugli equilibri di bilancio, a tutela di interessi connessi alla corretta e alla puntuale attuazione dei programmi economico-finanziari>>*.