

N. R.G. 9014 /2019  
**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO - PRIMA CIVILE**

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Loreta Dorigo ha pronunciato la seguente

**SENTENZA** n. 5774/2019 pubblicata il 13/06/2019

nella causa civile di II Grado iscritta al n. r.g. 9014/2019 promossa da:  
XXX SNC,- appellante –

contro

COMUNE DI MILANO  
- appellato –

OGGETTO: appello avverso la sentenza n. 6631 /2018, emessa dal Giudice di Pace di Milano in data 20.06.2018 e depositata il successivo 18.07.2018, nel proc. R.G. n. 69985/2017.

CONCLUSIONI: rassegnate come in atti.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione in appello ritualmente notificato, xxx SNC (di seguito, per brevità, anche solo " Xxx " proponeva impugnazione avverso la sentenza n. 6631/2018, emessa dal Giudice di Pace di Milano in data 20.06.2018 e depositata il successivo 18.07.2018 nel proc. R.G. n. 69985/201 7, che aveva confermato la sussistenza del credito riportato nell'avviso di accertamento del Comune di Milano n. 691/2017 del 08.08.2017.

Parte appellante allegava che in data 17.10.2017 il Comune di Milano aveva notificato a Xxx l'avviso n. 691/2017 , datato 8.08.2017 ed emesso ai sensi dell'art. 20, terzo comma, lett. a) Reg. B\*\*\*\*a COSAP, richiedendo il pagamento di Euro 1.328,04 a titolo di canone ordinario per l'occupazione di suolo pubblico difforme, nonché di Euro 398,41 a titolo di maggiorazione (30% dell'importo predetto), per un totale di Euro 1.726,45.

L'Ente aveva presuntivamente ritenuto che l'occupazione fosse avvenuta nel periodo 20.06.2017 - 20.07.2017 in via xxxx, Milano, ove la xxx, la cui autofficina ivi aveva sede, veniva colta nell'occupare la pubblica via con un veicolo in riparazione.

Xxx ricorreva dunque dinanzi al Giudice di Pace di Milano chiedendo, inter alia, di " accertare e dichiarare l'infondatezza della pretesa avversaria [...]; per l'effetto annullare il predetto provvedimento e tutti gli atti allo stesso conseguenziali e/o dallo stesso dipendenti ". A sostegno della propria richiesta, parte ricorrente allegava e deduceva, per sommi capi:

- (i) l'inesistenza del verbale di contestazione citato;
- (ii) l'erronea indicazione del destinatario del provvedimento;
- (iii) l'inoperatività e il superamento della presunzione (rigorosamente da intendersi iuris tantum ) di cui all'art. 20, reg. COSAP;
- (iv) l'erroneità del calcolo effettuato dal Comune in relazione all'entità della maggiorazione.

Con comparsa di costituzione e risposta, il Comune di Milano aveva contestato, per mezzo del proprio difensore, quanto ex adverso dedotto, rilevando in sintesi che: (i) trattavasi di causa soggetta al rito ordinario di cognizione, di competenza del Tribunale di Milano; (ii) il Comune aveva correttamente applicato la normativa in materia, emettendo avviso di pagamento, sulla base di quanto accertato dalla Polizia Locale in data 20.07.2017; (iii) il verbale all'uopo elevato faceva fede fino a querela di falso; (iv) valutando l'occupazione come temporanea, il Comune applicava la presunzione di cui all'art. 20, secondo comma, Reg. COSAP; (v) l'indennità era stata correttamente calcolata sulla base dei parametri relativi alla superficie effettivamente occupata, al tipo di elementi occupazionali ed al canone previsto.

Con l'appellata sentenza, il Giudice di Pace aveva anzitutto rilevato come l'errata indicazione nell'avviso di accertamento del numero d i verbale (n. 761236 -0 anziché 7612360 -0) non inficiasse la validità dell'intero procedimento, " posto che - unitamente alla citata comunicazione - veniva allegata copia dell'indicato verbale "; quanto alla determinazione della indennità, l'importo indicato nell'avviso di accertamento impugnato doveva ritenersi correttamente calcolato in ossequio a quanto disposto dall'art. 20, terzo comma, lett.a) del regolamento COSAP. Da ciò conseguiva il rigetto integrale delle domande attoree nonché la conferma del provvedimento impugnato (con compensazione delle spese di lite).

Nell'atto di citazione in appello, Xxx deduceva i seguenti motivi di impugnazione.

La sentenza doveva ritenersi viziata anzitutto per l'erronea valutazione di validità del procedimento prodromico all'emissione del citato avviso di accertamento n. 691/2017. Il Comune di Milano, infatti, non avrebbe provato l'avvenuta notifica del verbale 761236 -0, limitandosi ad affermare che alla xxx sarebbe stato consegnato brevi manu il verbale n. 7612360 -0, il quale nulla aveva a che vedere col primo e che certamente non costituiva il documento presupposto indicato nella "comunicazione".

Dall'omessa notificazione di un atto presupposto discendeva, allora, la nullità dell'atto consequenziale notificato.

Il Giudice di Pace di Milano, inoltre, avrebbe errato nel ritenere corretta la determinazione degli importi dovuti dalla xxx appellante. Parte appellante insisteva nel ritenere che la presunzione di cui all'art. 20, secondo comma, reg. cit. fosse relativa ( iuris tantum ) e che pertanto ammettesse prova contraria; prova che, nel caso in esame, risultava integrata dalle dichiarazioni testimoniali prodotte sub doc. 3 del fascicolo di primo grado (B). Tale circostanza non contrastava con il disposto dell'art. 2700 c.c., posto che i testimoni erano stati chiamati ad un mero superamento della presunzione, senza incidere sul contenuto del verbale redatto dagli agenti di Polizia Locale. In adesione alle citate dichiarazioni, allora, doveva concludersi che la contestata occupazione abusiva si protraeva per un solo giorno e non certamente per i 30 giorni antecedenti all'accertamento, ragione per la quale l'indennità doveva essere ridotta ad Euro 30,00.

Tanto puntualizzato, Xxx concludeva, quindi, domandando a questo Tribunale, in via principale, di accertare e dichiarare l'infondatezza della pretesa creditoria del Comune di Milano in relazione all'avviso di accertamento in esame e, per l'effetto, annulla re il predetto provvedimento, unitamente ad ogni atto allo stesso consequenziale e/o dallo stesso dipendente; in via subordinata, di ridurre l'entità della predetta indennità alla somma di Euro 30,00, accertata e dichiarata l'erroneità del calcolo. Il tutto, con vittoria di spese, anche forfettarie e del compenso di entrambi i gradi di giudizio.

Resisteva il Comune di Milano sottolineando che " controparte abitualmente usa ed ha usato il suolo pubblico in modo continuativo e stabile per svolgervi la propria attività di riparazione autoveicoli, quale appendice strumentale alla propria attività aziendale di autofficina ", come da segnalazioni ricevute dal Comando di P.L. Precisava che il verbale di contestazione n. 7612360 -0 (sub doc. 2, fasc. primo grado) veniva redatto dal pubblico ufficiale accertatore nell'imminenza della contestazione del fatto, e che la procedura di riscossione del canone di occupazione, oggetto di giudizio, era del tutto autonoma rispetto al procedimento sanzionatorio amministrativo.

La pretesa dell'Amministrazione era del tutto legittima anche sotto il profilo della determinazione degli importi dovuti: come si evinceva dal fascicolo di primo grado, la categoria viaria, la superficie occupata, la tariffa ed il canone dovuto erano individuati. D'altro canto, la tabella ex adverso prodotta sub doc. 4 era completamente errata, poiché adottava la diversa tipologia della " occupazione con veicoli d'uso privato ed attività di carico e scarico merci ", del tutto inconferente rispetto al caso in esame, ove il veicolo, non marciante, veniva lasciato in deposito per riparazione.

In conclusione, l'appellato Comune chiedeva a questo Tribunale di respingere l'appello avverso la sentenza emessa dal Giudice di Pace di Milano, oltre alla prova testimoniale dedotta da controparte; con vittoria delle spese e dei compensi professionali.

All'udienza tenutasi in data 11 giugno 2019, le parti dichiaravano di rinunciare ai termini di cui all'art. 190 c.p.c. e chiedevano che la causa fosse trattenuta in decisione, riportandosi alle conclusioni già rassegnate in atti.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

**All'esito della trattazione, ritiene il Tribunale che l'appello sia infondato e debba essere rigettato.**

1. Giova anzitutto premettere una breve ricostruzione normativa della disciplina in esame. Oggetto di contestazione della pronuncia del Giudice di Pace di Milano n. 6631/2018 è la debenza da parte della Xxx dell'indennità per l'occupazione abusiva di spazi ed aree pubbliche, determinata sulla base del canone dovuto dai titolari di legittima autorizzazione all'occupazione (c.d. COSAP), aumentato come da Regolamento in virtù dell'abusività dell'occupazione. Trattasi, in buona sostanza, di quel canone che, nell'ambito del territorio del Comune di Milano, trova disciplina nell'omonimo Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio B\*\*\*\*a n. 11 del 21.02.2000, conformemente a quanto disposto dalla norma istitutiva del d. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, artt. 52 e 63 1. Ai sensi dell'art. 2, del cit. Regolamento, " Sono soggette al canone le occupazioni di qualsiasi natura effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune, comprese le aree adibite a mercati anche attrezzati "; al pagamento del predetto canone sono chiamati sia il titolare dell'atto di concessione o autorizzazione sia, in mancanza, colui che effettua un'occupazione abusiva disciplinata al successivo art. 20. A tale ultimo proposito, il Regolamento definisce "abusiva" tutte le occupazioni effettuate senza concessione o autorizzazione e ne subordina l'accertamento alla redazione di un verbale da parte di competente pubblico ufficiale. Ai sensi dell'art. 20, terzo comma, del citato Regolamento, l'occupante abusivo (o trasgressore) è soggetto all'applicazione sia delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste dalle lettere b) e c), sia all'obbligo di corrispondere l'indennità di occupazione contemplata dalla lettera a) e determinata in misura pari al canone che sarebbe stato determinato se l'occupazione fosse stata

autorizzata, aumentata del 30%. Va, ancora, premesso che, con ricorso al Giudice di Pace di Milano, parte appellante originariamente impugnava il provvedimento n. 691/2017 notificato in data 08.08.2017, con il quale il Comune di Milano richiedeva il pagamento dell'indennità prevista dall'art. 20, lettera a ), del Regolamento COSAP. L'azione proposta deve correttamente qualificarsi come domanda di accertamento negativo del credito, poiché afferente all'indennità di cui alla lettera a), distinta dal diverso procedimento di opposizione a sanzioni amministrative, come disciplinato dalla l. 689/1981, esperibile nei casi di cui agli artt. 20, terzo comma, lett. b) o c), Reg. cit. Soccorre a tal proposito l'insegnamento della giurisprudenza di legittimità in materia, secondo cui, in considerazione della natura di virtuale corrispettivo della prestazione de qua, l'indennità dovuta ai sensi della disposizione citata è correlata all'accertata occupazione non autorizzata e pretesa dal Comune con l'atto di liquidazione impugnato; si doveva pertanto escludere che la somma ingiunta costituisse di per sé una sanzione, suscettibile di opposizione nella sede e nelle forme di cui alla L. n. 689 del 1981, art. 22 (Cfr., sul punto, Cass. 28/09/2007, n. 20547).

2. Quanto puntualizzato consente di ritenere sussistente il credito vantato dal Comune di Milano con il citato avviso di pagamento n. 691/2017 (cfr. doc. 1, fasc. primo grado, Comune), determinativo dell'indennità erogata. Dalla semplice lettura dello stesso si evince la chiara indicazione dei seguenti elementi: (i) il rapporto di servizio del 20/07/2017, (ii) tipologia ed ubicazione di occupazione, (iii) la superficie occupata, (iv) la tariffa e canone, (v) l'importo dovuto, anche ai sensi della maggiorazione prevista dalla lettera a), già citata e (vi) la data di inizio e fine occupazione abusiva; altrettanto nitidamente emerge l'invito, rivolto a Xxx , al pagamento dell'importo di Euro 1.726,00 al fine di estinguere la pretesa creditoria in oggetto. Tale documento, allora, ben consentiva alla xxx di comprendere le ragioni sottese alla determinazione del canone, oltre alle ulteriori circostanze in diritto ed alle modalità di relativo adempimento. Infine, si osserva che il pvc n. 7612360 -0 elevato dalla Polizia Locale del 20/7/2017, irrogante la diversa sanzione pecuniaria di EUR 226,67 ex art. 20, lett. c ), Reg. Cosap, era stato ritualmente notificato al legale rappresentante di Xxx . Tanto considerato, non è dato francamente comprendere a quale ulteriore adempimento "notificatorio" fosse chiamato l'appellato Comune. Al contrario, deve ritenersi del tutto inconferente, ai fini della validità del procedimento in esame, che la "Comunicazione dell'accertamento di occupazione di spazio abusiva" riportasse per mero errore materiale il numero di verbale "761236 -0" anziché "7612360 -0" (cfr. doc. 3, fasc. primo grado, Comune). Innanzitutto, l'errore evidenziato era nulla più che una imprecisione facilmente rilevabile, non ostativo alla immediata corretta individuazione del verbale originario (nell'immediatezza della contestazione consegnato brevi manu al titolare dell'auto - officina). La cennata comunicazione, peraltro, costituiva documento dal carattere e funzione meramente interno all'Amministrazione, trasmesso dal verbalizzante allo stesso Comune di Milano. A tale conclusione si presta pure la lettera della Comunicazione, la quale, all'ultimo paragrafo , recita " Tanto si comunica al Settore in indirizzo per la determinazione dell'indennità prevista dall'art. 20, comma 2, lettera a) del Regolamento COSAP [...] ", e che nell'instestazione dispone " Da trasmettere tramite Fax ai numeri [...] ", chiaramente interni, ovvero ancora " Al settore al Settore finanze ed oneri Tributari (Servizio Cosap) del Comune di Milano " .

Diversamente da quanto asserito da parte appellante, allora, l'errore materiale del verbalizzante nel riportare il numero di verbale "761236 -0" anziché "7612360 -0" non determina alcun vizio del procedimento, posto che l'imprecisione era facilmente rilevabile ed il documento - lo si ripete - ha valore meramente interno alla Amministrazione e, pertanto, non è in alcun modo idoneo a pregiudicare i diritti di difesa dell'appellante.

In questo caso, pertanto, il richiamo ivi contenuto al verbale di contestazione non deve ritenersi essenziale all'invito al pagamento, il quale già era ex se motivato.

Deve allora aderirsi a quanto osservato dal Giudice di Pace di Milano sul punto.

### **Il primo motivo d'appello è, in conclusione, infondato nel merito.**

Quanto alla censurata applicazione della presunzione di cui all'art. 20, comma secondo Reg. Cosap, si osserva che nell'atto n. 691/2017 del 8.08.2017, l'Amministrazione procedente, al fine di stimare l'importo di canone dovuto, aveva applicato la tariffa per l'occupazione del suolo pubblico, calcolando l'indennità per il giorno dell'avvenuta violazione (20.07.2017) ed anche per i 30 giorni antecedenti l'accertamento (20/06/2017 -20/07/2017), in conformità alla presunzione contenuta all'art. 20, secondo comma, reg. COSAP.

Parte appellante riteneva che tale presunzione fosse relativa e come tale ammettesse prova contraria, data dall'esame testimoniale di cui richiedeva l'ammissione e dalle dichiarazioni dei testi raccolte dal difensore ed allegate agli atti ( sub doc. 3 del fascicolo di primo grado). Censurava allora la pronuncia di prime cure anche in relazione alla mancata rideterminazione dell'importo richiesto dal Comune di Milano.

Si ricorda che l'art. 20, secondo comma, reg. COSAP sancisce che: " Ai fini dell'applicazione del canone le occupazioni abusive si considerano permanenti se realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile; altrimenti si considerano temporanee ed in quest'ultimo caso l'occupazione si presume effettuata dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento redatto da competente pubblico ufficiale ".

Ai sensi dell'art. 2727 c.c., com'è noto, costituiscono presunzione " le conseguenze che la legge [...] trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignorato "; in tali ipotesi, dunque, è la legge ad attribuire ad un certo fatto valore di prova in ordine ad un fatto ignoto, il quale viene presunto.

Le presunzioni legali si distinguono in due categorie: presunzioni relative (*o iuris tantum*), le quali ammettono prova contraria; presunzioni assolute (*o iuris et de iure*).

Anche a voler ritenere la presunzione in esame una presunzione *iuris tantum*, si osserva che nel caso in esame essa non è vinta da prova contraria, posto che le dichiarazioni scritte rese da persone informate sui fatti, allegate in primo grado dal ricorrente, non appaiono dirimenti, nulla deducendo in ordine alla pregressa occupazione del suolo nei giorni precedenti con auto in riparazione diverse da quella verificata; la presunzione applicata appare, per contro, corroborata in fatto dalla circostanza, allegata dal Comune appellato e non contestata ex adverso, che il Comando di polizia Locale avesse ricevuto nel corso degli anni reiterate segnalazioni di occupazione abusiva proprio del marciapiede antistante l'autofficina ad opera dell'appellante xxxx.

Deve dunque condividersi il calcolo dell'indennità operato dal Comune, con conseguente rigetto anche del secondo motivo di impugnazione.

### **In sintesi conclusiva, l'appello proposto è infondato e deve essere rigettato.**

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo, applicati i parametri di cui al D.M. n.55/2014, valutato il valore di causa e la speditezza del procedimento.

P.Q.M.

il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni ulteriore domanda, eccezione o istanza disattesa, così decide:

- rigetta l'appello proposto da Xxx s.n.c. avverso la sentenza n. 6631/2018, emessa dal Giudice di Pace di Milano in data 20.06.2018 e depositata il successivo 18.07.2018, nel proc. R.G. n. 69985/2017 e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata;
- condanna parte appellante alla rifusione delle spese di giudizio in favore dell'appellato Comune di Milano, liquidate in EUR 811,00, oltre spese generali e accessori come per legge;
- manda la Cancelleria per la restituzione del fascicolo di primo grado del Giudice di Pace di Milano.

Così deciso in Milano, 13/6/2019

Il Giudice