

N. R.G. 21584 /2014
IL TRIBUNALE CIVILE DI ROMA - SEZIONE SECONDA

In composizione monocratica, nella persona del dott. Eugenio Gatta ha emesso la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 21584 del Registro degli Affari Contenziosi Civili dell'anno 2014, trattenuta in decisione all'udienza del 18.03.2019 posta in deliberazione il 6 giugno 2019 (data di scadenza del termine per il deposito delle memorie di replica) e vertente

TRA

===== SRL in persona del legale rappresentante pro tempore rappresentata e difesa dagli avv.ti ===== ed elettivamente domiciliata in Roma ===== come da procura in calce al ricorso;
ATTORE

E

ROMA Capitale in persona del ==== pro tempore elettivamente domiciliato presso l'Avvocatura ===== in Roma, via del Tempio di Giove 21 rappresentato e difeso dall'Avv. ===== come da procura alle liti in atti;
CONVENUTO

OGGETTO: Pagamento indennità occupazione suolo pubblico

CONCLUSIONI: All'udienza del 18.03.2019 i procuratori delle parti precisavano le proprie conclusioni, come da verbale, riportandosi ai propri scritti difensivi.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso ex art. 22 1 689/81 per il quale è stato di sposto il mutamento del rito in ordinario, la società in epigrafe proponeva opposizione avverso l'avviso di pagamento dell'indennità di occupazione abusiva n. 42 del 2013 notificato in data 31/01/2014, per la somma complessiva di EUR 10.597,12 comprensiva di interessi a titolo di indennità (canone + maggiorazioni) per occupazione abusiva di mq 330 per giorni 26 dal 16.09.2012 al 11.10.2012 in P.le delle ==== in Roma. Il provvedimento scaturiva dal verbale di accertamento n. 09 -0006431 del 11 ottobre 2012 notificato in data 07.01.2012 (rectius 2013) redatto da agenti del III Gruppo della Polizia Municipale di Roma Capitale nei confronti del Sig. =====, indicato e identificato quale trasgressore, e della Società ===== Srl quale obbligato solidale, con cui veniva rilevata la violazione amministrativa di cui all'art. 14 bis Reg. COSAP D.C.C: 75/2011, "perché nella citata località (p.le delle ==== tra Via =====e Via =====) tiene in essere dal 16/09/2012 un'occupazione suolo pubblico adibito a deposito di materiale edile delimitata con rete rossa plastificata e paletti metallici per complessivi metri quadri 330 (trecentotrenta) privo della prescritta autorizzazione dell'Ente proprietario della strada".

In data 23/04/2013 con n. prot. 15552, la Società =====, inviava note difensive al Comune, preliminarmente eccependo il difetto di notifica e chiedendo l'annullamento del verbale medesimo nonché di essere ascoltata nella persona dell'amministratore unico, Sig.ra ===== - omettendo l'audizione personale della richiedente, in data 31/01/2014 il II (ex III) Municipio Roma II U.O.T. di Roma Capitale, stante il verbale sopracitato, notificava al ===== l'avviso di pagamento dell'indennità di occupazione abusiva.

A sostegno della propria opposizione l'attore deduceva in via preliminare e procedurale:

- 1) Omessa notifica del verbale alla Società ===== Srl nel termine di 90 giorni in violazione dell'art. 14 Legge 689/1981;
- 2) Violazione dell'art. 18 Legge 689/1981 per omessa audizione della parte interessata;
- 3) Violazione norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo ex L. 241/1990 e ss m.i e omessa valutazione dei documenti allegati alla memoria difensiva;
- 4) Violazione dei termini del procedimento in ordine alla comunicazione di cui all'art. 14 bis del Regolamento in materia di occupazione del Suolo Pubblico approvato con D.C.C. 35/2010;

Nel merito eccepiva:

5) Carenza di legittimazione passiva della Società =====

a) Presunto trasgressore privo di ruoli gestionali e/o incarichi societari.

b) Svolgimento dei lavori da ===== commissionati da ===

c) Svolgimento lavori di ===== nello stesso periodo e nella stessa area al momento dell'accertamento;

6) Carenza di legittimazione attiva di Roma Capitale circa la natura pubblica del suolo oggetto di occupazione, per essere l'area in via ===== distinta al catasto terreni di Roma foglio 560, particella 523 e foglio 590 particella 132 sub 502, locale magazzino in via ===== ubicato al piano terreno foglio 590 particella 524, e foglio 590 particella 132 sub 501, per essere di proprietà dell'=====spa acquistati dalla stessa con atto notaio del 20.12.2002 rep. 66121 ===== spa alla quale erano pervenuti dalla =====.

7) Difetto di motivazione in ordine alla individuazione del trasgressore, della delimitazione dell'area, e della durata della d edotta occupazione. Mancata specificazione dei criteri di determinazione indennità.

Concludeva chiedendo, previa sospensione dell'atto impugnato, di: "- accertare e dichiarare la nullità, e/o illegittimità, e/o inefficacia dell'avviso di pagamento dell'indennità di occupazione abusiva n. 42 del 2013, ed ogni atto prodromico e/o successivo per tutte le motivazioni addotte, e, conseguentemente, stabilire che nessuna somma è dovuta dalla Società ===== srl. Con vittoria di spese, competenze ed onorari del presente giudizio, da distrarsi al sottoscritto procuratore che si dichiarano antistatari."

Si costituiva Roma Capitale contestando puntualmente ogni avversa eccezione e deduzione in particolare ribadendo la legittimità del provvedimento sostenendo la natura pubblica dell'area per averla acquistata dalla ===== spa in virtù del decreto di esproprio della Regione Lazio n. 1086/1975 per la quale sono state corrisposte le dovute indennità come dai mandati di pagamento del 3.03.1992 e 04.03.1992 nonché della dichiarazione di versamento del 24.06.1992 n. a 052736.

Concludeva chiedendo: "Voglia l'Ill.mo Giudice adito rigettare la domanda attorea come rivolta nei confronti di Roma Capitale, siccome infondata in fatto e di rito, ed accertare la sussistenza del diritto di credito vantato da Roma Capitale nei confronti della Società ===== s.r.l.....Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio."

Assegnati i termini di cui all'art. 183 c.p.c. VI comma, veniva di sposta CTU tecnica per accertare la natura pubblica o privata dell'area afferente la contestata violazione ed all'esito di ulteriori chiarimenti peritali, rinvio per la precisazione delle conclusioni all'udienza in epigrafe dove la causa veniva trattenuta in decisione con termini di legge ex art. 190 c.p.c.

Per quanto non espressamente riportato, si richiamano gli atti delle parti ed i verbali di causa per ciò che concerne lo svolgimento del processo e ciò in ossequio al disposto contenuto al n. 4 dell'art. 132 c.p.c., così come inciso dall'art. 45, comma 17 legge 18.6.2009, n. 69.

MOTIVI DELLA DECISIONE

L'opposizione è infondata e non può essere accolta.

Giova, preliminarmente rilevare che il Comune ha agito sulla base dei criteri previsti dall'art.63 del D. L.vo n.446/97 che, oltre a consentire all'Ente di applicare alle occupazioni abusive un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento (considerando permanenti le occupazioni abusive realizzate con impianti o manufatti di carattere stabile), attribuisce al Comune il potere di applicare sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma come sopra determinata, né superiore al doppio della stessa.

La disciplina in esame, in sostanza, con specifico riferimento all'abusiva occupazione di suolo pubblico senza la necessaria autorizzazione, attribuisce al Comune:

a) il potere di recuperare la diminuzione patrimoniale subita per il mancato sfruttamento del bene richiedendo all'autore dell'illecito il pagamento di un importo corrispondente al canone che l'Ente territoriale avrebbe conseguito dalla concessione in uso esclusivo;

b) il potere di applicare una sanzione amministrativa pecuniaria per l'illecito perpetrato con l'occupazione sine titolo.

Ciò premesso si rilevano del tutto infondate le eccezioni di legittimità del provvedimento opposto ed in particolare:

1) si ritiene infondata l'eccepita omessa notifica del verbale "prodromico" nei termini perentori previsti dall'art. 14 L. 689/1981 e comunque secondo le modalità e termini previsti dal regolamento in materia di OSP di cui alla Del. C.C. 119/2005, atteso che nella fattispecie in esame non è in predicato il procedimento sanzionatorio (di cui ai commi da 1 a 5 dell'art. 14 bis della Delibera C.C. 119/2005) ma una richiesta di pagamento di indennità di occupazione abusiva che non postula alcuna notificazione prodromica del verbale di accertamento, soggiacendo alla sequenza procedimentale di cui ai commi da 6 a 10 dell'art. 14 bis della predetta Delibera e che scaturisce dal rapporto contenente gli estremi dell'occupazione abusiva all'ufficio competente in materia di riscossione dell'indennità, indicato al comma 3. In ogni caso nell'avviso di pagamento opposto è stato espressamente richiamato il verbale di accertamento che è stato compiutamente portato nella sfera di legale conoscenza dell'attore, atteso che risulta per tabulas, dalla documentazione depositata da Roma Capitale, la regolare notifica in data 07.01.2013 dello stesso ex art. 138 c.p.c. nei termini dell'art. 14 bis del regolamento cosap ;

2) infondata altresì l'eccepita violazione dell'art. 18 Legge 689/1981 per omessa audizione atteso che nel caso di specie, come precedentemente dedotto e contrariamente a quanto ritenuto da parte attrice, il referente normativo non è la L. 689/81 ma l'art. 63 del D.Lgs n. 446/97, art. 14 e 17 della deliberazione del Consiglio n. 39/98 e le successive deliberazioni della Giunta a partire dalla n. 992/2000 ed in particolare l'art. 14 bis del Regolamento Cosap che nella fase endoprocedimentale non prevede alcuna presentazione di scritti difensivi né richieste di audizione personale. Deve comunque rilevarsi che la Cassazione con la nota sentenza delle SS.UU. n. 1786 del 28/01/2010 ha disposto il principio di diritto, in base al quale "Se in un'ottica quale quella affermata in relazione alla funzionalità della osservanza delle regole, anche procedurali, relative all'atto amministrativo, relativamente all'esito dell'opposizione, tale conclusione aveva una valenza quanto meno sul piano formale, basta riflettere al fatto che l'audizione è preordinata all'esposizione di elementi favorevoli alla propria tesi che l'interessato vuole far conoscere all'Autorità preposta all'adozione dell'ordinanza, per concludere che la tutela del trasgressore non è lesa dal mancato uso di tale facoltà atteso che le ragioni potranno senza dubbio alcuno essere prospettate in sede giurisdizionale". Pertanto, sanando un contrasto giurisprudenziale di due tesi contrapposte la giurisprudenza ha ritenuto che, oggetto del giudizio di opposizione è il rapporto sanzionatorio e non l'atto, e che il sindacato del giudice è esteso alla validità sostanziale del provvedimento sanzionatorio attraverso l'esame autonomo della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto della violazione; conseguentemente, l'omessa, esplicita valutazione da parte dell'autorità amministrativa delle difese del trasgressore non integrerebbe una rilevante illegittimità del procedimento amministrativo, in quanto l'incolpato ben può far valere interamente le sue ragioni mediante il ricorso giurisdizionale. Ne consegue che l'atto non soggiace alle regole motivazionali né al rigore del rispetto assoluto dell'iter procedimentale che valgono per gli atti amministrativi discrezionali e, comunque, di natura procedimentale. Pertanto, la tutela del trasgressore resta piena, anche nel caso in cui l'ordinanza ingiunzione non presenti alcuna motivazione sulle deduzioni difensive proposte in fase amministrativa, atteso che le stesse possono essere riproposte davanti al giudice.

3) anche in ordine alla eccepita violazione norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo ex L. 241/1990 e ss m.i e omessa valutazione dei documenti allegati alla memoria difensiva, se ne rileva l'infondatezza, atteso che dalla documentazione allegata (relazione sub. 3 e sub 4, all.ti Roma Capitale) risulta che In seguito alla raccomandata che comunicava al legale rappresentante della Società gli importi dovuti per l'occupazione di suolo pubblico, parte attrice con lettera prot. 15552 del 23/04/2013, chiedeva l'annullamento o revoca della suddetta nota richiamando i contenuti degli scritti difensivi già trasmessi con raccomandata del 15.01.13 con cui parte attrice aveva chiesto l'annullamento del verbale di accertamento. All'esito risulta quindi che l'Amministrazione ex art.10 lett. b) della Legge 241 del 1990, ha trasmesso gli atti alla Polizia di Roma Capitale in data 6.05.13 prot. CC/16735, chiedendo una relazione in ordine alle controdeduzioni della Società, nonché copia del foglio catastale che verificasse la proprietà dell'area interessata dalla OSP. La Polizia di Roma Capitale, come documentato dalle allegazioni, confermava il contenuto dei verbali in questione, argomentando compiutamente come i rilievi dell'interessato (sulla estraneità del trasgressore, sull'altrui occupazione dell'area, sulla proprietà del suolo) fossero infondati e contraddetti dagli accertamenti compiuti; pertanto, con raccomandata prot. 42499 del 27/11/2013, la U.O.T. del Municipio II comunicava alla Società attrice che la richiesta di annullamento non poteva in alcun modo essere accolta " in quanto la Polizia di Roma Capitale aveva interamente confermato il contenuto dei verbali n. 14120077352 e n. 09 - 0006431, sia per le dimensioni e la tipologia dell'occupazione di suolo sia per la proprietà dell'area interessata " (Nota prot. CB/2014/98821 del Municipio Roma II);

4) all'esito dell'esame della documentazione prodotta si ritiene insussistente la dedotta violazione dei termini del procedimento in ordine alla comunicazione di cui all'art. 14 bis del Reg. in materia di occupazione suolo pubblico e in violazione dei termini, atteso che ai sensi del comma 3 dell'art. 14 bis del regolamento cosap: " Il procedimento sanziona torio ha inizio con la notificazione del verbale di accertamento dell'occupazione abusiva, redatto da personale del Corpo della Polizia Municipale o da altri pubblici ufficiali incaricati per la vigilanza sul rispetto delle disposizioni contenute nel presente regolamento. L'ufficio o il comando di appartenenza dell'agente accertatore trasmette, entro il giorno successivo all'accertamento, un rapporto contenente gli estremi dell'occupazione abusiva all'ufficio competente in materia di riscossione dell'indennità. Entro 30 (trenta) giorni, tale ufficio comunica all'ufficio o al comando di appartenenza dell'agente accertatore l'importo dell'indennità di occupazione abusiva, senza interessi, ai fini dell'applicazione della sanzione .

L'ufficio o il comando di appartenenza dell'agente accertatore procede alla notificazione del verbale, entro 90 (novanta) giorni dalla data di accertamento dell'occupazione abusiva, indicando al trasgressore la facoltà di definire la violazione con il pagamento, entro 60 (sessanta) giorni, della sanzione ridotta ad 1/3 (un terzo)." e nel caso di specie la comunicazione del 21.12 .12 afferente l'ammontare dell'importo dell'indennità di occupazione abusiva è avvenuta all'esito della maturata compiuta giacenza (almeno 10 giorni) della racc. A.R. del 15.11.12 . con cui la società attrice veniva invitata al pagamento del canone e pertanto nei trenta giorni successivi.

Nel merito:

5) destituita di fondamento si ritiene la dedotta carenza di legittimazione passiva della Società === Srl. sulla sostenuta estraneità del trasgressore perché privo di ruoli gestionali e/o incarichi societari risultando per tabulas che gli atti della p.a strumentali all'emissione dell'avviso sono tutti indirizzati e rivolti nei confronti del titolare dell'esercizio commerciale: la società ==, in qualità dell'Amministratore Unico Sig.ra ==. Inoltre nella fase accertativa si osserva che correttamente è stato individuato quale trasgressore il Sig. ==== le atteso che al momento del sopralluogo della Polizia Municipale, lo stesso era presente sul posto e si dichiarò responsabile del cantiere e proprietario dell'attività afferente i lavori edili di ristrutturazione dei locali di via === in Roma gestiti dalla Società ==== Srl, essendo risultato inequivocabile, per stessa ammissione del Sig. ==== che i materiali edili depositati nell'area antistante (area per la quale è stata contestata l'O.S.P. abusiva) provenivano dai locali ove era in corso l'opera di ristrutturazione. Va altresì precisato, come è dato evincere dalla documentazione prodotta da Roma Capitale che le aree effettive abusivamente occupate, furono attentamente misurate con apposito doppio decametro, che nella circostanza erano delimitate lungo tutto il perimetro da rete plastificata rossa e paletti metallici, che i materiali contenuti all'interno del perimetro sia

di risulta che da utilizzare per i successivi lavori erano diffusamente sparsi su tutta l'area delimitata con rete a paletti.

Quanto poi alla dedotta altrui occupazione dell'area per svolgimento dei lavori da ==== appaltati da ==== si osserva, per stessa ammissione di parte attrice, che per tali lavori edili consistenti nella ristrutturazione ed impiantistica da eseguire presso il locale commerciale bar ==, in Roma alla Via ==, la committente è stata la stessa società attrice, cui pertanto è riconducibile la responsabilità solidale dell'occupazione.

Mentre per lo svolgimento dei lavori di ==== nello stesso periodo e nella stessa area, si evince dalla documentazione in atti che la Società ==, ha occupato soli 30 mq di suolo pubblico in Via ==, e ciò attraverso una occupazione temporanea di suolo pubblico autorizzata dalla p.A., corredata da certificato di regolare esecuzione e conclusi il 1.10.12, ovvero antecedentemente al verbale di accertamento n. 09 -0006431 del 11 ottobre 2012 .

6) Sulla eccepita carenza di legittimazione attiva di Roma Capitale circa la natura pubblica del suolo oggetto di occupazione, è stata svolta CTU tecnica cui si può quindi fare integrale e sicuro riferimento in ordine alle risultanze, peraltro confermate dai chiarimenti resi con nota depositata il 22.02.17, che appaiono, invero, tratte a seguito dei più opportuni accertamenti nonché da una accurata disamina della documentazione reperita e si presentano condotte con corretti criteri e con iter logico ineccepibile, potendo, quindi, essere tranquillamente condivise e fatte proprie da questo Tribunale ai fini delle valutazioni da assumere in questo procedimento. In particolare il C.T.U., ha ritenuto di poter affermare, nelle proprie conclusioni che " dalla verifica dello stato dei luoghi, nonché dall'analisi di tutti gli atti di causa e della documentazione reperita presso l'Ufficio del Territorio di Roma (Catasto), la Conservatoria dei Pubblici Registri Immobiliari, il Dipartimento di Programmazione e Attuazione Urbanistica - U.O. - Ufficio Unico Delle Espropriazioni, presso il S.I.M.U. - Sviluppo Infrastrutture e Manutenzione Urbana ed presso il Dipartimento Patrimonio - Sviluppo e Valorizzazione di Roma Capitale, ed a quanto reperito dall'archivio personale dello scrivente, a seguito dell'esproprio del 15/04/1975, ad oggi la proprietà degli immobili per cui è causa deve ritenersi di proprietà di Roma Capitale." ritenendone assolutamente dirimente l'esito e conseguentemente destituita di fondamento l'eccezione dedotta da parte attrice, nonché del tutto superata e assorbita, anche per quanto già ampiamente articolato in epigrafe, l'ultima eccezione formulata al punto

7) in ragione della assoluta genericità dell'eccepita mancata specificazione dei criteri di determinazione indennità.

Ogni ulteriore eccezione e deduzione deve ritenersi assorbita.

Le spese di lite seguono la soccombenza ponendo definitivamente ed interamente a carico della società attrice, le spese di consulenza tecnica d ufficio già liquidate con separato decreto.

P. Q. M.

Il Tribunale, disattesa ogni diversa domanda, eccezione, difesa ed istanza, definitivamente decidendo sulla domanda proposta ===== Srl in persona del legale rappresentante pro tempore nei confronti di Roma Capitale, così provvede:

- a) rigetta l'opposizione avverso l'avviso di pagamento dell'indennità di occupazione abusiva n. 42 del 2013 notificato in data 31/01/2014 per quanto esposto in parte motiva;
- b) condanna la ===== Srl in persona del legale rappresentante pro tempore al pagamento, in favore di Roma Capitale delle spese processuali che liquida in EUR. 2.500,00 per compensi oltre spese generali ex articolo 15 della tariffa forense, I.V.A. e C.P.A. se dovute;
- c) pone definitivamente ed interamente a carico della società attrice, le spese di consulenza tecnica d ufficio già liquidate con separato decreto.

Così deciso in Roma, il 9 settembre 2019

IL GIUDICE

Eugenio Gatta

Sentenza n. 17052/2019 pubbl. il 09/09/2019

RG n. 21584/2014

