

Tribunale Roma Sez. II, Sent. 14/07/2020

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

SENTENZA

nel giudizio n. 4111 del Registro degli Affari Contenziosi Civili dell'anno 2017, trattenuta in decisione all'udienza del 14.01.2020

TRA

XX, rappresentato e difeso - giusta mandato in calce all'atto introduttivo - dall'Avv. XXXXXX, presso il cui studio in Roma, XXXXXXX, elettivamente domiciliato;

ATTORE

E

ROMA CAPITALE, in persona del sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. xxx in virtù di procura generale alle liti per atto Dott.xxxx, Notaio in R., V. e C., rep. (...) del (...) e presso lo stesso domiciliato negli uffici dell'Avvocatura Capitolina in Roma, Via del Tempio di Giove n. 21;

CONVENUTO

Svolgimento del processo

Con atto di citazione ritualmente notificato il 12.01.17 l'attore in epigrafe conveniva in giudizio Roma Capitale per chiedere l'annullamento degli Avvisi di Pagamento dell'Indennità di Occupazione Abusiva notificati con inoltro a mezzo posta in data 13 dicembre 2016, come risulta dal timbro apposto sulle buste di spedizione: 1) - n. (...) Anno 2013 (prot. (...) del 17/10/2016), con cui è stato intimato il pagamento dell'importo di Euro 469,70 per indennità, interessi e spese in relazione alla occupazione di mq 6, in relazione al verbale n. (...) del 14.08.2013 notificato il 11.10.13; 2) - n. (...) Anno 2013 (prot. (...) del 17/10/2016), con cui è stato intimato il pagamento dell'importo di Euro 479,01 per indennità, interessi e spese in relazione alla occupazione di mq 10 (suolo con merci o tipologie varie), in relazione al verbale n. (...) del 2.09.2013 notificato il 20.09.2013; 3)- n. (...) Anno 2013 (prot. (...) del 17/10/2016), con cui è stato intimato il pagamento dell'ulteriore importo di Euro 294,60 per indennità, interessi e spese in relazione alla occupazione di mq 11,60 (pensiline, tettoie - sovrasuolo) , sempre in relazione al verbale n. (...); e così per un totale di Euro 1.243,31, in relazione alla violazione dell'art. 14-bis DCC 119/05 (Regolamento comunale in materia di occupazione di suolo pubblico) per maggiore occupazione di suolo pubblico rispetto alla superficie assentita accertata in via della Stamperia rispettivamente fr. Civ. 3 e a ridosso palazzo Carpegna.

In particolare con il verbale (...) del 14.08.2013 veniva contestato che il Sig. T. "titolare di Autorizzazione al commercio su aree pubbliche per posteggio (...) del 26/03/2010 Tipo A rilasciata da Municipio Roma I, sebbene autorizzato per una OSP di mq. 4,48 (mt. 2,33x1,50) realizzava una maggiore occupazione pari a mq. 9,80 (mt. 4,00 x 2,45), eccedendo pertanto di mq. 05,32 mediante cassette di acqua, frutta e secchi, senza essere in possesso della prescritta autorizzazione per tale parte eccedente".

Mentre con il verbale n. (...) del 2.09.2013 veniva contestato che il Sig. XX. "esercitava il commercio su area pubblica con. Mezzo mobile a posto fisso di merci di cui al settore alimentare e somministrazione effettuando una maggiore occupazione di suolo pubblico non consentita di metri quadrati 9,16 con strutture di vendita e merci (frutta-bottiglie, ecc.)sebbene sul titolo D.D. 524/2010 fosse riportato M. 2,99x1,50=mq.4,48 Il rilievo è stato effettuato con fettuccia metrica in presenza del dipendente Sig. M.M.M.F. con il quale è stata misurata la pensilina soprastante risultata di metri 11,60".

Esponenza, secondo quanto riportato nell'atto introduttivo: "di essere titolare di autorizzazione per il commercio su aree pubbliche con struttura di vendita costituita da carrello attrezzato standard, munito di regolari pensiline. Il carrello misura m. 2,99 x 1,50, ma, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della Deliberazione C. C. n. 35 del 6 febbraio 2006 (regolamento in materia di OSP) è stato consentito l'aggetto di una tenda o pensilina non superiore a mt 1,30 di profondità per tre lati di vendita. Pertanto, contando tre lati della struttura (3 + 3 + 1,50) per la profondità consentita, è evidente come non ci sia stata alcuna indebita maggiore occupazione; tanto più che l'OSP è stata regolarmente e previamente pagata anche per le pensiline. "

A sostegno dell'opposizione eccepiva l'illegittimità dell'intero procedimento atteso che i predetti verbali prodromici non risultavano essere mai stati ritualmente ed idoneamente notificati all'odierno opponente nei termini perentori previsti dall'art. 14 L. n. 689 del 1981 e comunque secondo le modalità e termini previsti dalla Del. C.C. 75/2010 e s.m.i. (regolamento comunale in materia di OSP); violazione dell'art. 3 della L. n. 241 del 1990 poiché gli avvisi opposti risultavano illegittimi e viziati in quanto sprovveduti di idonea e sufficiente motivazione, deducendo altresì la mancanza del presupposto per la richiesta di due importi diversi sulla base dello stesso verbale lamentando un'illecita ed illegittima duplicazione della pretesa creditoria e/o impositiva dell'amministrazione.

Contestava la circostanza che l'indennità dell'occupazione fosse commisurata nell'Avviso n. (...) supponendo un'occupazione abusiva "presunta" di 31 giorni, ai sensi dell'art. 14-bis della del. CC 75/2010, mentre nell'Avviso n. (...) l'indennità era stata calcolata sulla base di un'occupazione di 19 giorni instando per lo svolgimento di attività istruttoria finalizzata alla limitazione dell'occupazione di suolo pubblico al solo giorno dell'accertamento.

Così concludeva: "Voglia il Tribunale adito: 1) annullare e/o revocare e comunque dichiarare nulli e/o inefficaci gli Avvisi di Pagamento dell'Indennità di Occupazione Abusiva n. (...) Anno 2013, n. (...) Anno 2013 e n. (...) Anno 2013 emessi da Roma Capitale - Municipio Roma I Centro, di cui alla parte motiva; 2) dichiarare non dovute le relative somme; 3) in subordine ridurre gli importi eventualmente dovuti nella misura di giustizia. Con vittoria di spese e compensi di avvocato da distrarsi in favore del procuratore che se ne dichiara antistatario."

Si costituiva Roma Capitale, depositando documentazione e contestando puntualmente ogni avversa eccezione e deduzione, concludendo per il rigetto delle domande di parte attrice perché infondate in fatto e diritto con vittoria di spese ed onorari di giudizio.

Assegnati i termini di cui all'art. 183 c.p.c. VI comma, all'esito della prova per testi veniva disposto 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 L. 18 giugno 2009, n. 69.

Motivi della decisione

L'opposizione è infondata e non può essere accolta.

Giova, preliminarmente, rammentare che il referente normativo della presente controversia è l'art. 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 14 e 17 della deliberazione del Consiglio Comunale n. 39/98 e la deliberazione della Giunta Comunale n. 992/2000, precisando che la predetta normativa 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 Comunale 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 ritiene preliminarmente infondata l'eccepita mancata o inidonea notifica dei verbali "prodromici" nei termini perentori previsti dall'art. 14 L. n. 689 del 1981 e comunque secondo le modalità e termini previsti dal regolamento comunale in materia di OSP di cui alla Del. C.C. 75/2010, 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.

Del pari si ritiene infondata l'eccepita violazione dell'art. 3 della L. n. 241 del 1990 sulla ritenuta inidoneità ed insufficienza della motivazione degli avvisi opposti, atteso che dalla lettura degli stessi emerge chiaramente che questi non integrano una ingiunzione di pagamento dotata di efficacia esecutiva emessa dall'Amministrazione nell'esercizio del potere di recuperare coattivamente il credito, bensì rappresentano una mera costituzione in mora, contenente esclusivamente l'avvertimento della somma da pagare ed avente effetti interruttivi della prescrizione. Tali atti, si ribadisce, sono privi di forza esecutiva e non intimano il pagamento di sanzioni né risultano adottati ai sensi dell'art. 2 del R.D. 14 aprile 1910, n. 634. Ne deriva che l'azione esercitata dall'attore non può essere qualificata come opposizione ad ingiunzione di pagamento ex R.D. n. 639 del 1910, ovvero ex L. n. 689 del 1981, volta ad ottenere l'annullamento degli atti impugnati, bensì come azione di mero accertamento negativo della pretesa creditoria vantata dall'amministrazione nell'atto di messa in mora.

In ogni caso negli avvisi di pagamento opposti sono stati espressamente richiamati i verbali di accertamento che sono stati compiutamente portati nella sfera di legale conoscenza dell'attore ed avverso i quali risulta, inoltre, per tabulas che l'opponente presentò scritti difensivi, dimostrando di essere stato perfettamente a conoscenza degli addebiti contestati.

Per dovuta completezza, in ordine alla eccepita illecita ed illegittima duplicazione della pretesa creditoria e/o impositiva dell'amministrazione si osserva che il verbale n. (...) del 2.09.2013 ha dato origine a due avvisi di pagamento di cui il n. (...) Anno 2013 in relazione alla occupazione di mq 10 di suolo con merci o tipologie varie ed iln. (...) Anno 2013 in relazione alla occupazione di mq 11,60 con pensiline, tettoie - sovrasuolo), precisando che ai sensi del regolamento Cosap sono soggette a concessione e pagamento del relativo canone sia le occupazioni del suolo che quelle del sovrassuolo pubblico e qualora la copertura costituisca un tutt'uno con l'occupazione del suolo, infatti, come nel caso dei gazebo o dei chioschi, si fa luogo ad una sola applicazione di canone ma con una tariffa diversa e maggiorata.

Nel merito la svolta istruttoria con la prova per testi il testimone, Sig. G.P. che, interrogato sul capitolo n. 9 della memoria ex art. 183, 6 comma n. 2, c.p.c. "vero che nei giorni precedenti agli accessi del 14 agosto 2013 e 02 settembre 2013 gli spazi e l'area adiacenti al banco del ricorrente sono stati sgombri da merci ivi collocate" dichiarava: "si è vero, precisando che in entrambe le date del capitolo che mi è stato letto io stavo svolgendo l'attività lavorativa e che abitualmente la consegna delle merci avviene in un orario compreso tra le ore 09.00 di mattina e le ore 11.00 e, talvolta, il pomeriggio. Posso confermare che nella circostanza ho scaricato la merce sapendo che sarebbe stata sistemata dai dipendenti del Sig. T.", nonché ADR "trattandosi di merci deperibili la consegna può essere fatta in qualsiasi ora del giorno".

L'altro teste escusso, Sig. A.G., all'udienza del 5 novembre 2018, ha così testualmente dichiarato: "Premesso che svolgo attività di ambulante con il sistema a rotazione dei banchi, non ricordo se nelle date indicate che mi sono state lette e nei giorni antecedenti le precedenti date, gli spazi e le aree adiacenti il banco dell'attore fossero state sgombre da merci ivi collocate. Posso solo precisare che nelle operazioni di carico e scarico delle merci, abitualmente i trasportatori appoggiano le cassette negli spazi prospicienti i banchi dove effettuano la consegna".

All'esito, ritiene il giudicante che non si sia raggiunta la prova contraria circa la relatività della presunzione di durata decorrente dal 30 giorno precedente alla data del verbale di accertamento, (art. 14-bis punto 1, del regolamento Cosap) né del periodo intermedio (19 giorni) in presenza di più verbali di accertamento nei confronti della medesima occupazione abusiva, atteso che quanto riferito dal Sig. G.P. non consente di ritenere accertato che la merce sia stata effettivamente sgomberata successivamente, riscontrando peraltro che l'affermazione "abituale la consegna delle merci avviene in un orario compreso tra le ore 09.00 di mattina e le ore 11.00" evidenzia la reiterazione nel tempo della circostanza afferente la condotta violativa contestata.

Si ritiene, infine, del tutto ininfluenza la deposizione del teste, Sig. A.G., che non ricordava se nelle date dell'accertamento e nei giorni antecedenti "gli spazi e le aree adiacenti il banco dell'attore fossero state sgombre da merci ivi collocate".

Giova, infine, rammentare che qualunque contestazione afferente le modalità, le circostanze ed il merito dei verbali di accertamento, posti a base dei provvedimenti impugnati, postula unicamente l'esperimento della querela di falso, attesa la valenza fidefaciente (ex multis Cass. civ. 3/12/2002 n. 1716; 8/3/2000 n. 3350; 10/4/1999 n. 3522) delle attestazioni riportate e redatte da pubblici ufficiali, in cui si sono riscontrate tutte le irregolarità evidenziate, dovendo pertanto ritenersi integrati gli estremi dell'illecito amministrativo da ritenersi definitivo e sul quale ogni rilievo o censura risulta preclusa al giudice, in mancanza di specifica istanza di esperimento del predetto mezzo istruttorio.

L'opposizione deve essere, quindi rigettata, ritenendo ogni ulteriore eccezione e deduzione assorbita. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale, in composizione monocratica nella persona del giudice dr. Eugenio Gatta, ogni ulteriore istanza disattesa, definitivamente pronunciando, così provvede:

- a) - rigetta l'opposizione gli avvisi di pagamento n. (...) Anno 2013 (prot. (...) del 17/10/2016), n. (...) Anno 2013 (prot. (...) del 17/10/2016), n. (...) Anno 2013 (prot. (...) del 17/10/2016), confermandone l'efficacia per quanto esposto in parte motiva;
- b) - condanna XX al pagamento delle spese processuali che si liquidano in Euro 1.200,00 per compensi, oltre al 15% per spese forfettarie, IVA e CPA se dovuti.

Così deciso in Roma, il 14 luglio 2020.

Depositata in Cancelleria il 14 luglio 2020.