

TRIBUNALE ORDINARIO di MILANO
SEZIONE PRIMA CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott.ssa Roberta Mandelli, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 6856/2019 promossa da:

- XX SRL GIÀ XX SRL, C.F. (...), con il patrocinio dell'avv. XXXXXXXXXXXX, con domicilio eletto in XXXXXXXXXXXX MILANO

ATTORE

contro

- COMUNE DI MILANO, C.F. (...), con il patrocinio degli avvocati XXXXXXXXXXXX, con domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura Comunale in XXXXXXXXXXXX MILANO

CONVENUTO

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con atto di citazione notificato in data 11-01-2019 XX s.r.l. conveniva avanti questo Tribunale il Comune di Milano, chiedendo, in via preliminare, la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento impugnato, e, in via principale, l'annullamento/revoca dell'ingiunzione di pagamento n. (...) emessa in data 15-10-2018 dal Comune di Milano e notificata in data 12-12-2018 per il complessivo importo di Euro 14.616,00.

Parte attrice deduceva, in particolare che:

- XX s.r.l. è titolare di idonea concessione all'utilizzo del suolo pubblico rilasciata dal Comune di Milano in data 04-05-2005 (prot. n. (...), in forza della quale il Comune di Milano autorizzava l'attore ad occupare l'area pubblica indicata nell'atto autorizzativo con tavoli, sedie, ombrelloni, fioriere o paraventi per complessivi mq 48,00, n. 2 tende solari e n. 4 faretti;

- la società attrice ha regolarmente versato il canone di occupazione per gli anni 2013, 2014 e 2016 e cioè per i periodi indicati nell'ingiunzione di pagamento;

- in data 12-12-2018 il Comune di Milano notificava a XX s.r.l. ingiunzione di pagamento dell'importo di Euro 14.616,00 dovute per l'occupazione del suolo pubblico;

- l'ingiunzione si fondava sulla asserita notifica di n. 3 inviti di pagamento, non a conoscenza dell'attrice;

- il provvedimento è stato emesso in mancanza dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità richiesti dalla legge e, sono, quindi, nulli.

Ritualmente chiamato in giudizio, il Comune di Milano si costituiva con comparsa di costituzione e risposta depositata telematicamente in data 03-05-2019, deducendo ed eccependo quanto segue:

- il Comune di Milano, avvalendosi della facoltà regolamentare concessa dall'art. 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997 e con deliberazione del Consiglio Comunale n. 11 del 21-02-2000, adottava il regolamento per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (cd. Cosap) avente decorrenza dall'01-01-2000, in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (cd Tosap);

- l'attrice è titolare di una concessione per l'occupazione del suolo pubblico su via S. P. n. 1, angolo via D., con tavoli, sedie, ombrelloni, fioriere, paraventi, tenda solare tradizionale e faretto emessa in data 04-05-2005, rinnovata in data 30-10-2017;

- in data 21-01-2013 la Polizia Municipale accertava un'occupazione difforme dalla concessione del suolo pubblico mediante verbale n. (...), in cui erano descritte le condotte illecite commesse e veniva irrogata la sanzione di Euro 226,67 prevista dal Codice della Strada, con avviso che sarebbero seguite le notificazioni per il recupero delle indennità e della sanzione di cui, rispettivamente, alle lettere a) e b) dell'art. 20 del Regolamento Cosap;

- in data 04-03-2013 la Polizia Municipale accertava un'occupazione difforme dalla concessione del suolo pubblico mediante verbale n. (...), in cui erano descritte le condotte illecite commesse e veniva irrogata la sanzione di Euro 226,67 prevista dal Codice della Strada, con avviso che sarebbero seguite le notificazioni per il recupero delle indennità e della sanzione di cui, rispettivamente, alle lettere a) e b) dell'art. 20 del Regolamento Cosap;

- in data 15-12-2015 la Polizia Municipale accertava un'occupazione difforme dalla concessione del suolo pubblico mediante verbale n. (...), in cui erano descritte le condotte illecite commesse e veniva irrogata la sanzione di Euro 226,67 prevista dal Codice della Strada, con avviso che sarebbero seguite le notificazioni per il recupero delle indennità e della sanzione di cui, rispettivamente, alle lettere a) e b) dell'art. 20 del Regolamento Cosap;

- tutti i verbali venivano regolarmente notificati all'attrice;

- successivamente venivano emessi gli avvisi di pagamento n. (...), n. 85/2014 e n. 8/2015, tutti notificati all'opponente, con l'invito al pagamento del canone ex art. 20, comma 3, lettera a) del regolamento Cosap per l'occupazione abusiva contestata;

- la procedura di riscossione era stata legittimamente posta in essere e il credito provvisto dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità, oltre che determinato nel suo ammontare;

- di conseguenza, il convenuto chiedeva, in via preliminare, il rigetto dell'istanza di sospensione del provvedimento impugnato e, in via principale, il rigetto delle domande formulate da XX s.r.l., con conferma dell'invito di pagamento opposto.

Alla prima udienza del 24-05-2019 il Giudice, su richiesta delle parti, assegnava i termini di cui all'art. 183, sesto comma, n. 1, 2, 3 c.p.c., rinviando la causa per la discussione sulle istanze istruttorie all'udienza del 29-10-2019: in tale udienza il Giudice, ritenuta la causa matura per la decisione, rinviava il procedimento per la precisazione delle conclusioni. A seguito di rinvii d'ufficio conseguenti all'emergenza sanitaria da Covid-19, la causa perveniva all'udienza del 10-07-2020 ove il solo Comune di Milano era presente a precisare le conclusioni: il Giudice assegnava alle parti i termini di cui all'art. 190 c.p.c., trattenendo, alla scadenza, la causa per la decisione.

2. La domanda proposta da XX s.r.l. è infondata e deve essere rigettata per i motivi che seguono.

2.1. In via generale, non pare inutile ricordare quanto affermato dalla Suprema Corte in merito alla natura del canone per cui è causa. In particolare, la Corte di Cassazione ha osservato che: "il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, istituito dall'art. 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997, come modificato dall'art. 31 della L. n. 448 del 1998, è stato concepito dal legislatore come un "quid" ontologicamente diverso, sotto il profilo strettamente giuridico, dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; esso è, infatti, configurato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici ed è dovuto non in base alla limitazione o sottrazione all'uso normale o collettivo di parte del suolo, ma in relazione all'utilizzazione particolare (o eccezionale) che ne trae il singolo (...)" (in tal senso Cass. 06-08-2009 n. 18037).

Va, ancora, premesso che l'art. 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997 prevede la facoltà per i Comuni di "prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile ... sia assoggettata al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione, determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa. Il pagamento del canone può essere anche previsto per l'occupazione di aree private soggette a servitù di pubblico passaggio costituita nei modi di legge".

Pertanto, il Cosap è dovuto per l'occupazione, sia permanente che temporanea, di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al demanio o patrimonio indisponibile.

Nel caso di specie, il presupposto del canone richiesto dal Comune di Milano è costituito dal regolamento per l'applicazione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 11 del 21-02-2000. In particolare, il citato regolamento stabilisce che "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" (art. 2).

Inoltre, "il canone è dovuto al Comune dal titolare dell'atto di concessione o autorizzazione o, in mancanza, dal soggetto che effettua un'occupazione abusiva di cui all'art. 20, risultante da verbale di accertamento redatto da competente pubblico ufficiale" (art. 3).

Con particolare riferimento alle occupazioni abusive, l'art. 20 del regolamento considera tali quelle "effettuate senza concessione o autorizzazione comunale" e dispone che "2. 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. 3. L'accertamento dell'occupazione abusiva, effettuata mediante verbale redatto da competente pubblico ufficiale, comporta per il trasgressore l'obbligo di corrispondere: a) un'indennità pari al canone che sarebbe stato determinato se l'occupazione fosse stata autorizzata aumentata del 30% (trenta per cento); b) una sanzione amministrativa pecuniaria il cui minimo edittale coincide con l'ammontare della somma di cui alla lettera a) ed il massimo edittale corrisponde al suo doppio. Per l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria si applicano le norme di cui alla L. 24 novembre 1981, n. 689; c) le sanzioni stabilite dall'art. 20, commi 4 e 5, del nuovo C.d.S. approvato con D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285".

2.2. Ciò posto, nel merito le censure sollevate dalla parte attrice in ordine alla mancanza dei presupposti di legge per l'emissione dell'ingiunzione opposta devono essere disattese. In ordine alla normativa di riferimento si osserva quanto segue.

Il R.D. n. 639 del 1910 delinea un procedimento speciale per la riscossione dei tributi, comunemente chiamato "ingiunzione fiscale", che si pone come alternativa eccezionale al procedimento monitorio ordinario disciplinato dal codice civile. La possibilità di giovare di un procedimento ingiuntivo che, a differenza del rito ordinario, non prevede l'intervento dell'autorità giudiziaria, costituisce una specifica modalità di esercizio del potere d'imperio della Pubblica Amministrazione che, in questo caso, è legittimata ex lege ad intimare direttamente ai suoi debitori il pagamento dei tributi, senza l'intermediazione dell'organo giurisdizionale.

In tal senso, la cosiddetta "ingiunzione fiscale" rappresenta un procedimento speciale, derogatorio rispetto all'ordinaria procedura di ingiunzione, che combina in sé gli strumenti del decreto ingiuntivo e del precetto e presuppone l'autoaccertamento del tributo da parte dell'Ente pubblico, titolare di uno specifico potere impositivo. Come da tempo chiarito dalla Suprema Corte, il giudizio di opposizione all'ingiunzione è un giudizio di accertamento negativo della pretesa creditoria manifestata nell'ingiunzione impugnata (Cass. civ., sez. 3, n. 3341/2009) e l'ingiunzione è un atto idoneo ad introdurre un giudizio sulla debenza o meno della pretesa creditoria, di talché il giudizio di opposizione non è circoscritto alla verifica della legittimità formale dell'ingiunzione, ma investe, a prescindere da una domanda espressa in tal senso, il merito della pretesa creditoria.

L'ingiunzione di cui al citato regio decreto, perduta la funzione di precetto e di titolo esecutivo, a seguito dell'art. 130, comma 2, del D.P.R. n. 43 del 1988, ha conservato la residuale funzione di atto impositivo con efficacia accertativa della pretesa erariale, come tale idoneo ad introdurre un giudizio sulla debenza dell'imposta per cui, nel giudizio di opposizione all'ingiunzione, l'Amministrazione, che sul piano dell'onere della prova assume la posizione di attore in senso sostanziale, ove ne chieda la conferma, avanza una domanda consistente nel veder riconosciuto, in tutto o in parte, il diritto di recupero così azionato; ne consegue che la cognizione del giudice non può limitarsi alla verifica dei presupposti formali di validità dell'atto impositivo, ma deve estendersi al merito della pretesa erariale in esso espressa, sulla cui fondatezza egli è comunque tenuto a statuire, anche a prescindere da una specifica richiesta in tal senso, e sulla base degli elementi di prova addotti dall'ente creditore e contrastati dal soggetto ingiunto (Cass. civ., sez. 1, n. 22792/2011).

A tali considerazioni va poi aggiunto che l'ingiunzione fiscale è valida ed efficace indipendentemente dalla sua notifica, non costituendo la mancanza di questa ostacolo alla proposizione di una domanda volta ad accertare la illegittimità o l'infondatezza della pretesa tributaria in essa contenuta, una volta che il provvedimento sia stato esternato e il soggetto interessato ne abbia avuto conoscenza piena, tanto da essere in grado di spiegare una opposizione per ottenerne la caducazione (cfr. Cass. n. 20360/2006).

Innanzitutto rileva questo Giudice che nessuna contestazione è stata sollevata nel merito delle violazioni contestate.

2.3. Preliminarmente l'attore ha contestato la mancata conoscenza dei tre inviti di pagamento richiamati nell'ingiunzione avversata, chiedendone la produzione in giudizio all'Ente. La doglianza è infondata, alla luce della produzione documentale del Comune di Milano, il quale ha allegato alla comparsa di costituzione e risposta i tre avvisi di pagamento (n. 79/2013, n. 84/2014 e n. 8/2015 - doc. n. 8, 9, 10) regolarmente notificati alla società attrice.

2.4. In applicazione dei richiamati principi, nessuna rilevanza può essere riservata alle censure mosse dall'attore in ordine alla nullità/inefficacia dell'ingiunzione opposta per mancanza degli elementi di fatto e di diritto perché infondate: infatti, l'ingiunzione di pagamento fa espresso riferimento agli inviti di pagamento n. (...), n. 85/2014 e n. 8/2015 e contiene la tabella A con il dettaglio delle voci di debito, comprende cioè tutti i riferimenti utili per la comprensione del criterio di calcolo adottato dal Comune per la determinazione dell'importo richiesto in pagamento. Pertanto, in forza di quanto già osservato in ordine alla procedura di ingiunzione, le doglianze dell'attore in merito alla dedotta carenza dei requisiti di autosufficienza del provvedimento impugnato, nonché dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità del credito sono infondate, risultando l'ingiunzione conforme alla normativa richiamata.

Infine, non è rilevante la circostanza, dedotta dall'attore, che lo stesso paghi regolarmente il canone per l'occupazione del suolo pubblico, posto che l'oggetto del giudizio non è questo, ma il dovuto per la maggior parte di suolo pubblico oggetto dell'occupazione accertata dalla Polizia Locale.

Quanto all'eccezione di prescrizione del diritto di credito vantato dal Comune di Milano, si osserva che è stata sollevata per la prima volta dall'attore in sede di comparsa conclusionale, non essendo stata eccepita né nell'atto introduttivo, né nella prima memoria (non depositata). Pertanto, l'attore è incorso nelle decadenze di cui all'art. 183 c.p.c., trattandosi di un'eccezione in senso stretto che l'attore avrebbe dovuto sollevare, al più tardi, con la prima memoria.

In conclusione, parte attrice non ha fornito alcun elemento idoneo a contrastare la pretesa dell'amministrazione, né a contrastare l'occupazione oltre i limiti di quanto assentito e la sua entità, peraltro, non contestata dal XX s.r.l.

Pertanto, la domanda formulata dall'attore deve essere respinta.

3. Le spese di lite seguono la soccombenza ai sensi dell'art. 91 c.p.c. e sono liquidate in favore della parte convenuta e a carico della parte attrice nella misura direttamente determinata in dispositivo, avuto riguardo al valore della causa come ritenuto in sentenza, all'attività difensiva effettivamente prestata e all'articolazione delle questioni di fatto e di diritto affrontate, con riferimento ai valori minimi del D.M. n. 55 del 2014.

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone:

- 1) rigetta l'opposizione proposta da XX s.r.l. nei confronti del Comune di Milano e, per l'effetto, conferma l'ingiunzione di pagamento n. (...) emessa dal Tribunale di Milano in data 15-10-2018;
- 2) condanna XX s.r.l. al pagamento, in favore del Comune di Milano, delle spese di lite, liquidate in Euro 4.835,00 per compensi professionali, oltre 15% per rimborso forfettario spese generali, oneri e accessori di legge, se dovuti.

Così deciso in Milano, il 10 novembre 2020.

Depositata in Cancelleria il 11 novembre 2020.