

Pubblicato il 18/10/2021

N. 06539/2021 REG.PROV.COLL.
N. 03086/2020 REG.RIC.
N. 01100/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3086 del 2020, proposto da Vincenzo Cascella, in proprio e nella qualità di amministratore della Gepark S.a.s. di Emiddio e Vincenzo Cascella, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Maria Perullo e Alessandra Fucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il loro studio in Napoli, alla via Cesario Console n. 3;

contro

Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Giacomo Pizza, Bruno Ricci, Eleonora Carpentieri, Anna Ivana Furnari, Gabriele Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, alla piazza Municipio - Palazzo San Giacomo;

sul ricorso numero di registro generale 1100 del 2021, proposto da Vincenzo Cascella, in proprio e nella qualità di amministratore della Gepark S.a.s. di Emiddio e Vincenzo Cascella, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Maria Perullo e Alessandra Fucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il loro studio in Napoli, alla via Cesario Console n. 3;

contro

Comune di Napoli, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Giacomo Pizza, Bruno Ricci, Eleonora Carpentieri, Anna Ivana Furnari, Gabriele Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto in Napoli, alla piazza Municipio - Palazzo San Giacomo;

Agenzia delle Entrate - Ufficio Provinciale di Napoli - Ufficio Territoriale Napoli 1, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico in Napoli, alla via A. Diaz n. 11;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

quanto al ricorso n. 3086 del 2020:

- del provvedimento prot. PG/2020/212460 del 9 marzo 2020 del Servizio Attività Tecniche della 5a Municipalità del Comune di Napoli, avente a oggetto “*pratica n. 193 - 194 del 2019 - rinnovo di passi carrabili via Morghen n. 86 -90 Sospensione pratica per richiesta di categoria catastale D/8*”;
- del provvedimento di archiviazione con diniego formatosi sulle istanze di

rinnovo dei passi carrabili in via Morghen nn. 86-90, presentate dal ricorrente in data 15 ottobre 2019 acquisite al protocollo n. PG/2019/830192 e PG/2019/830201;

- di ogni altro atto preordinato, connesso e conseguente;

quanto al ricorso n. 1100 del 2021:

- del provvedimento prot. PG/2021/151169 del 19 febbraio 2021 del Servizio Attività Tecniche della 5a Municipalità del Comune di Napoli, avente a oggetto “*pratica n. 193 -194 del 2019 - rinnovo di passi carrabili via Morghen n. 86 -90 Diniego*”;

- di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti, ivi compresi, per quanto possa occorrere: la nota del 22 giugno 2020 prot. PG/2020/429824; la nota in data 9 ottobre 2021 prot. PG/2020/66406; la nota dell’Agenzia delle Entrate in data 10 dicembre 2015 prot. n. 17891; il parere dell’Avvocatura Municipale in data 16 febbraio;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Napoli e dell’\Agenzia delle Entrate - Ufficio Provinciale di Napoli - Ufficio Territoriale Napoli 1;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 29 settembre 2021 la dott.ssa Valeria Ianniello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue;

FATTO e DIRITTO

Il Collegio ritiene, in primo luogo, di dover riunire i ricorsi in quanto relativi alla medesima vicenda procedimentale.

Esponde la parte ricorrente:

- di essere titolare, sin dalla fine degli anni cinquanta, di una “*attività di*

autorimessa ad uso pubblico”, giusta licenza del Servizio Polizia Amministrativa - Dipartimento Normalità e Ambiente del Comune di Napoli n. 375/C/99 del 16 dicembre 1999, rinnovata annualmente e tuttora valida ed efficace, nei locali siti in Napoli alla via R. Morghen n. 86-90, da sempre accatastati nella categoria ordinaria C/6;

- di essere, altresì, titolare di due passi carrabili che consentono l’accesso delle autovetture ai predetti locali, *“ininterrottamente”* autorizzati dal Comune di Napoli a far data dal 27 marzo 1997, sulla base del parere favorevole del Servizio Tecnico in ordine alla viabilità, reso ai sensi dell’articolo 22 del codice della strada;

- di avere, con istanze in data 15 ottobre 2019 acquisite al protocollo comunale con i numeri PG/2019/830201 e PG/2019/830192, chiesto il rinnovo dei passi carrabili relativi ai due varchi di accesso dell’autorimessa su via R. Morghen n. 90 e n. 86.

Con il provvedimento prot. PG/2020/212460 del 9 marzo 2020, il Servizio Attività Tecniche della 5a Municipalità del Comune di Napoli ha comunicato all’odierno ricorrente che, ai fini del rinnovo dei passi carrabili alla via R. Morghen n. 86-90 richiesto con le predette note prot. n. 830192 e 830201 del 15 ottobre 2019, *“occorre preliminarmente provvedere al cambio di categoria catastale da C/6 a D/8”* e che, pertanto *“la pratica resta sospesa per gg. 90 oltre i quali sarà archiviata con diniego”*.

Pendente il ricorso n. 3086 del 2020 avverso tale provvedimento, il Comune di Napoli ha emesso il provvedimento prot. PG/2021/151169 del 19 febbraio 2021 con il quale, *“atteso che, allo stato, non risulta pervenuta alcuna documentazione utile da parte della Gepark sas di Emiddio & Vincenzo Cascella, le pratiche n. 193 registrate al prot. PG/2019/830192 del 15.10.2019 e n. 194 registrata al prot. PG/2019/830201 del 15.10.2019 si intendono diniegate e definitivamente archiviate”*.

Nel rigettare le istanze, il Comune di Napoli fa rinvio alla nota dell’Agenzia delle Entrate - Ufficio Provinciale di Napoli prot. n. 17891 del 10 dicembre 2015, inviata in riscontro a un quesito posto dallo stesso Comune, nella quale si legge che:

- secondo la circolare 4/2006 prot. n. 36338 paragrafo 3.1.2, *“le unità immobiliari a destinazioni commerciale in senso lato (cfr. art. 72 del DPR n. 645 del 1958), per le quali non sia possibile impostare la stima diretta per confronto con le unità di riferimento del gruppo C, debbono essere ricomprese nel gruppo D”*;
- *“per quanto concerne l’attribuzione della categoria più pertinente (ordinaria o speciale) ad immobili aventi particolari destinazioni funzionali, che possono essere compresi nei gruppi B, C o D si fa riferimento alle seguenti destinazioni: - le stalle, le scuderie, le rimesse e le autorimesse (C/6, D/8)”*;
- *“pertanto ... gli immobili dovranno essere censiti nella categoria D/8”*.

L’adozione di tale provvedimento definitivo di diniego del richiesto rinnovo dei passi carrabili di via R. Morghen – in quanto supera e sostituisce il precedente provvedimento “di sospensione” prot. PG/2020/212460 del 9 marzo 2020 – determina l’improcedibilità del ricorso n. 3086 del 2020 (rilevata anche dal Comune di Napoli con memoria depositata il 28 settembre 2021).

Avverso il rigetto delle istanze di rinnovo, il ricorrente muove, con il successivo ricorso n. 1100/2021 r.g., le seguenti censure: contraddittorietà tra gli atti dell’Amministrazione comunale; sviamento di potere; incompetenza (non rientrando tra le attribuzioni dei tecnici della 5^a Municipalità quella di verificare se i locali della Gepark siano correttamente accatastati); incompetenza dell’Agenzia delle Entrate a rendere pareri in seno al procedimento di rilascio dei passi carrabili e in ordine al classamento degli immobili (essendo a tanto deputata l’Agenzia del Territorio); violazione dell’articolo 12 del Regolamento COSAP del Comune di Napoli; violazione di

legge, atteso che non vi sono norme primarie o regolamentari che richiedano, ai fini del rilascio/rinnovo di passo carraio, l'appartenenza dell'immobile a una determinata categoria catastale.

Osserva la parte ricorrente che le autorimesse destinate a fini commerciali non devono rientrare necessariamente nella categoria speciale D/8, relativa piuttosto a *“Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni”* (cfr. circolare del Catasto e Servizi Tecnici Erariali del Ministero delle Finanze del n. 5 del 1992), caratteristiche non pertinenti ai locali oggetto della presente controversia (consistenti in un grande spazio aperto, posto al piano “meno uno” di un fabbricato per civile abitazione); infine, ai fini del classamento degli immobili, la destinazione d'uso (nel caso in esame, autorimessa con scopo di lucro) è irrilevante (cfr. circolare n. 4 del 2006 dell'Agenzia del Territorio).

Con ordinanza n. 619 del 1° aprile 2021, la Sezione – *“Rilevato che, ad un primo sommario esame, la mancata conclusione del procedimento in senso favorevole all'istante si regge su motivazioni controverse e su argomentazioni che esulano da valutazioni relative alla viabilità urbana, attenendo piuttosto a profili di ordine tributario”* – ha disposto il mantenimento dei passi carrabili già autorizzati, fino alla definizione della controversia nel merito.

Deve, innanzi tutto, essere respinta l'eccezione di irricevibilità del ricorso n. 1100 del 2021, sollevata dal Comune di Napoli con riferimento alla nota dell'Agenzia delle Entrate del 10 dicembre 2015 e al *“conseguente”* parere dell'Avvocatura comunale, in quanto trasmessi – e dunque noti – alla parte ricorrente già con la nota comunale (endoprocedimentale) prot. n. 429824 del 22 giugno 2020 (con la quale veniva ribadita la *“sospensione”* della pratica in attesa della dichiarazione del tipo di utilizzo del bene *“per individuare la corretta categoria catastale di appartenenza”*).

Al riguardo, giova rilevare che si tratta di atti a carattere consultivo, privi di contenuto provvedimento nei confronti della parte ricorrente, che pertanto non era tenuta a impugnarli separatamente dal provvedimento finale di diniego.

Ciò premesso, il ricorso è fondato.

Il Comune resistente continua a sostenere che il diniego di rinnovo dei passi carrabili sia adeguatamente motivato sulla base del parere dell’Agenzia delle Entrate, secondo il quale, alla luce della richiamata circolare n. 4 del 2016, gli immobili a destinazione commerciale, di cui all’articolo 72 del D.P.R. n. 645 del 1958, devono essere censiti nella categoria D/8.

Ebbene, tutto il parere dell’Agenzia delle Entrate ha ad oggetto i criteri (*i.e.* le specifiche caratteristiche tipologiche, costruttive, dimensionali e reddituali) che giustificano l’inserimento di ciascuna unità immobiliare in una delle categorie ordinarie ovvero in una di quelle speciali o particolari. Segnatamente, secondo l’Agenzia, *“poiché l’unità immobiliare in questione, di proprietà della Gepark, presenta caratteristiche non ordinarie per la zona censuaria in cui ricade (consistenza di mq 1740 cfr allegati 5 visura e 6 planimetria) ancorché censita fin dall’impianto in categoria C/6 dovrà essere censita nella categoria speciale D/8”* (memoria del 1° giugno 2021, pagina 5).

Tuttavia, le istanze presentate dalla ricorrente – e respinte con l’impugnato provvedimento prot. PG/2021/151169 del 19 febbraio 2021 – avevano ad oggetto il rinnovo della *“autorizzazione per varco carrabile ubicato alla via R. Morghen”*. Ne deriva che l’istruttoria in ordine a tali richieste si sarebbe dovuta svolgere alla luce della disciplina – affatto distinta – dettata dal codice della strada e dal *“Regolamento per l’occupazione di suolo pubblico e per l’applicazione del relativo Canone (C.O.S.A.P.) adottato con Deliberazione di C.C. n. 7 del 29/03/2018 e modificato con Deliberazione di C.C. n. 12 del 29/03/2019”* del Comune di Napoli, il quale, per quanto d’interesse in questa sede, stabilisce che:

- “L’affidamento ad altri soggetti di un bene comune, quale il suolo pubblico, per realizzare interessi specifici è subordinato ai seguenti principi:

a) il rispetto della mobilità delle persone, con particolare riguardo alla mobilità delle persone disabili, degli anziani e delle persone con prole;

b) il rispetto del codice della strada;

c) il rispetto delle norme in materia di lavoro, applicazione dei contratti, tutela della sicurezza;

d) la tutela della pulizia e del decoro dell’area occupata e dell’area circostante l’occupazione con esplicito riferimento alla relativa manutenzione quotidiana” (articolo 2, comma 3);

- in relazione alle “occupazioni con varchi di accesso”, rilevano la superficie pubblica occupata (larghezza e profondità), la previsione del divieto di sosta nella zona antistante, l’eventuale presenza di sistemi di protezione dell’accesso al fine di permettere le manovre di ingresso e uscita (che possono influire sull’assetto del traffico urbano) e di segnaletica orizzontale (articolo 12).

In nessun modo, dunque, il rilascio o il rinnovo del varco di accesso appare subordinato alla tipologia di classamento dell’immobile (il quale assumerà, eventualmente, rilevanza nel distinto procedimento di autorizzazione all’esercizio di una determinata attività).

Ne deriva che l’aver posto a fondamento del diniego di rinnovo dei ridetti passi carrabili motivazioni afferenti alla diversa questione della possibilità o meno di adibire l’immobile nella disponibilità della ricorrente all’attività di autorimessa pubblica configura una tipica ipotesi di sviamento di potere e determina l’illegittimità del provvedimento così adottato.

Come rappresentato dalla parte ricorrente, in una fattispecie analoga il Consiglio di Stato ha affermato che “il permesso di passo carrabile è soggetto, in forza delle norme regolamentari richiamate dal Comune, a determinati vincoli, che vanno rispettati dall’utente sia quanto all’area di accesso che quanto all’area di sosta, così come è

vero che esso presuppone di norma la correlazione funzionale con un'area idonea allo stazionamento dei veicoli ... ma né il provvedimento impugnato né gli atti difensivi dell'appellante indicano come presupposto vincolante, per legge o per regolamento, che l'immobile cui il passo carrabile accede debba appartenere ad una determinata categoria catastale ... Pertanto, il provvedimento è vincolato quanto al rispetto dei requisiti puntualmente dettati dalle richiamate norme regolamentari e del Codice delle Strada, ma non quanto alla verifica della sussistenza di una situazione di correlazione funzionale dell'area di accesso con l'area di sosta, che va compiuta, caso per caso, secondo un apprezzamento di merito rimesso alla pubblica amministrazione competente al rilascio dell'autorizzazione ... La descritta situazione, procedimentale e normativa, si completa, in punto di fatto, con le circostanze – incontestate – che [l'appellato] ha beneficiato del passo carrabile negli ultimi trent'anni ... senza che gli sia mai stato contestato alcunché ... e senza che risulti che vi sia stato un mutamento dello stato dei luoghi od un mutamento della normativa regolamentare tale da rendere questi ultimi incompatibili con la permanenza dell'autorizzazione di passo carrabile” (sezione V, sentenza n. 5169 del 2019).

Il ricorso n. 1100/2021 r.g. deve, pertanto, essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti (n. 3086/2020 r.g. e n. 1100/2021 r.g.):

- a) li riunisce;
- b) dichiara improcedibile, per sopravvenuto difetto d'interesse, il ricorso n. 3086/2020 r.g.;
- c) accoglie il ricorso n. 1100/2020 r.g. e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato;

d) condanna il Comune di Napoli al pagamento in favore della parte ricorrente delle spese dei giudizi riuniti, nella misura di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori come per legge; spese compensate nei confronti dell'Agenzia delle Entrate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Michele Buonauro, Consigliere

Valeria Ianniello, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Valeria Ianniello

IL PRESIDENTE
Michelangelo Maria Liguori

IL SEGRETARIO