

**Sentenza n. 8863/2023 pubblicata il 2/10/2023**

RG n. 28286/2020

**Il Tribunale di Napoli – Sezione 10 civile**

in composizione monocratica e nella persona del Giudice dott. Giovanni Scotto Di Carlo,  
ha emesso la seguente

**SENTENZA**

(redatta ai sensi degli art.132 c.p.c. e 118 disp.att. c.p.c., come modificati dalla legge 18.6.09 n.69) nella causa iscritta al n.28286 R.G.A.C. dell'anno 2020, avente ad oggetto: opposizione avverso invito al pagamento occupazione suolo pubblico vertente

**TRA**

xxxxx

ATTRICE

E

COMUNE DI NAPOLI

CONVENUTO

**CONCLUSIONI DELLE PARTI**

All'udienza relativa, celebrata nella modalità della trattazione scritta, parte attrice ha depositato note scritte nelle quali ha chiesto l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nell'atto introduttive e nelle difese svolte nel corso del giudizio.

**MOTIVI DI FATTO E DIRITTO DELLA DECISIONE**

Con ricorso depositato in data 30/12/2020 la società attrice ha inteso proporre opposizione avverso l'avviso di pagamento del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche Cosap, Prot. PGxx, contenente l'invito al pagamento della somma di Euro 39.612,00, notificato il giorno 16/12/2020 alla xxx s.r.l..

Con decreto del 2/2/2021 questo Tribunale rilevava trattarsi di controversia relativa ad impugnazione di avviso di pagamento del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), per cui, ai sensi dell'art.32 D.Lgs. 150/2011 il procedimento è

regolato dal rito ordinario di cognizione; pertanto si disponeva il mutamento del rito e la prosecuzione del giudizio secondo il rito ordinario di cognizione, facendo carico alla parte istante di provvedere alla notificazione dell'atto introduttivo.

Parte attrice ottemperava, notificando in data 3/2/2021;

il Comune di Napoli si è ritualmente costituito resistendo alla domanda e chiedendone il rigetto. La causa veniva quindi assegnata in decisione con la concessione dei termini ordinari per il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica.

Così sunteggiati i punti essenziali della controversia, occorre anzitutto premettere che appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario la controversia relativa al canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (Cosap), poiché l'obbligo del pagamento di un canone per l'utilizzazione di suolo pubblico non ha natura tributaria, esulando dalla doverosità della prestazione e dal collegamento di questa alla pubblica spesa, sicchè, dopo che la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale della attribuzione alle commissioni tributarie della cognizione sulle controversie sul canone in questione, deve ritenersi che non possono che spettare alla giurisdizione del giudice ordinario anche le controversie relative a qualsivoglia altra tipologia di canone che l'ente locale pretenda ulteriormente per la concessione di spazi e aree pubbliche (Cassazione civile, sez. un., 31/12/2018, n. 33688); in particolare, si rileva che la tassa per l'occupazione di aree pubbliche (TOSAP) ed il canone di concessione per il suolo oggetto di occupazione (COSAP), hanno natura e presupposti impositivi differenti, in quanto la prima è un tributo che trova la propria giustificazione nell'espressione di capacità contributiva rappresentata dal godimento di tipo esclusivo o speciale di spazi ed aree altrimenti compresi nel sistema di viabilità pubblica, mentre il secondo costituisce il corrispettivo di una concessione, reale o presunta, dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici per l'occupazione di suolo pubblico, con la conseguenza che la legittima pretesa del canone da parte dell'ente locale non è circoscritta alle stesse ipotesi per le quali poteva essere pretesa la tassa, ma presuppone la sola sussistenza del presupposto individuato dalla legge nella occupazione di suolo pubblico (Cass. 02/10/2019, n. 24541).

Nella fattispecie, l'avviso di pagamento delle **indennità per occupazione abusiva con contestuale irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie**, trae fondamento e presupposto dal verbale di accertamento e contestazione di violazione al codice della strada e di violazione al regolamento Cosap del Comune di Napoli, elevato dalla polizia locale in data 25/2/2019.

Orbene, quale primo motivo a sostegno della domanda, la società attrice deduce che il verbale di contravvenzione al codice stradale, con la relativa irrogazione della sanzione amministrativa prevista dal codice della strada, è stato annullato dal giudice di pace, sostenendo che ciò farebbe venir meno la legittimità della pretesa avanzata dal Comune.

**Tale doglianza è infondata e non priva di legittimità la pretesa azionata dal Comune di Napoli.**

Infatti, secondo la consolidata giurisprudenza, in ordine al rapporto tra verbale di accertamento elevato da pubblici ufficiali ed invito al pagamento per occupazione abusiva di suolo pubblico, la notifica del verbale elevato dagli agenti della Polizia Locale per violazione al codice della strada e le vicende ad esso collegate (ad es. in merito alla mancata notifica dello stesso), non incidono sull'autonomo procedimento di **irrogazione delle sanzioni e del pagamento dell'indennità per occupazione abusiva di suolo pubblico**, rispetto al quale le dichiarazioni rese dai pubblici ufficiali, su cui l'avviso di pagamento Cosap si basa, fanno fede fino a querela di falso anche nel caso di annullamento della sanzione al codice stradale.

Occorre infatti evidenziare che il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche è stato concepito dal Legislatore come **corrispettivo di una concessione, reale o presunta** (in caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo di beni pubblici (cfr. Cassazione 6/8/2009, n. 18037):

pertanto, **l'indennizzo in questione non ha natura di sanzione amministrativa conseguente alla commissione di un illecito, ma rappresenta un corrispettivo.** Ciò implica che, il verbale, nella materia de qua, rileva come titolo per fondare la pretesa dell'amministrazione al recupero dell'indennità prevista dal Regolamento comunale, nel

sensu che costituisce l'atto-documento rilevante nella sua dimensione probatoria di fatto-storico dell'avvenuta occupazione di suolo pubblico, fondante la pretesa di pagamento della relativa indennità. **In questa prospettiva, pertanto, eventuali vizi afferenti il processo notificatorio del verbale o altri aspetti formali dello stesso, non integrano fatti impeditivi del diritto dell'amministrazione alla corresponsione del canone per occupazione del suolo pubblico.**

Ne consegue che l'opposizione avverso la ingiunzione di pagamento cosap o l'azione di accertamento negativo di tale pretesa, **ha caratteristiche completamente diverse dall'opposizione a sanzioni amministrativa proposta ai sensi dell'art. 22 L. n. 689/81** avverso la sanzione irrogata per la contravvenzione al codice della strada.

Conseguentemente, l'annullamento del verbale di Polizia Municipale recante la sanzione prevista dal codice della strada non rileva come fatto impeditivo del diritto dell'amministrazione alla corresponsione del canone per occupazione di suolo pubblico, a meno che non resti accertata la falsità di quanto accertato dai pubblici ufficiali, ben potendo verificarsi che la stessa situazione fattuale accertata non si ritenga configurare violazione alle norme del codice stradale, ma tuttavia integri gli estremi per la pretesa comunale di pagamento per occupazione di suolo pubblico.

Neppure rileva che le fioriere, mediante le quali l'area pubblica si constatava essere stata asservita e sottratta all'uso collettivo, non siano state collocate o fatte collocare dalla xxxx s.r.l., giacchè si trovavano in loco già in epoca antecedente l'inizio dell'attività da parte della predetta società.

A differenza di quanto rileva ad altri fini sanzionatori, ciò che rileva con riferimento alla pretesa di pagamento del canone di occupazione è la oggettiva circostanza del godimento di tipo esclusivo o speciale di beni pubblici attraverso l'occupazione di suolo pubblico, con la conseguenza che la legittima pretesa del canone da parte dell'ente scaturisce dal persistere di tale situazione, anche laddove la stessa sia stata originariamente posta in essere

da altro soggetto, diverso da quello che attualmente fruisce dello spazio pubblico senza versarne il canone.

Nel verbale redatto dai pubblici ufficiali si attesta infatti che in data 25.2.2019 l'esercizio commerciale xxx risultava sprovvisto di concessione per occupazione di suolo pubblico e che il posizionamento delle fioriere all'esterno del locale dalla stessa occupato era tale "da circoscrivere uno spazio a proprio esclusivo utilizzo in ragione di mt. 15 x 3,00".

Neppure assume rilievo favorevole alla parte attrice il fatto che la stessa, in data 15/01/2019, aveva presentato la domanda per il rilascio di autorizzazione per la occupazione di suolo pubblico per lo spazio antistante la propria attività e che ha poi ricevuto specifica concessione dal Comune per un'utilizzazione di un'area pari a mq.52; anzi, tale circostanza rende manifesta l'infondatezza dell'azione proposta, poiché palesa che la s.r.l. xxx aveva ben presente la necessità di richiedere la concessione per l'area circoscritta dalle fioriere che si trovavano davanti ai propri locali commerciali e che in data 15.1.2019 aveva presentato tale richiesta di concessione, concessione che tuttavia il giorno 25.2.2019 risultava non essere stata ancora rilasciata, essendo stata infatti assentita solo in data 5.7.2019, per cui appare evidente che la società attrice abbia fruito dell'area in questione anche prima di ottenerne la concessione e sapendo di doverla ottenere, non essendosi premurata di rimuovere o richiedere la rimozione delle fioriere (anche se apposte da altri) che abusivamente circoscrivevano uno spazio pubblico asservendolo ad un proprio uso speciale (sia pure non esclusivo).

Quanto ad eventuali vizi propri degli atti impugnati, ne va rilevata la insussistenza, stante la piena idoneità della motivazione e degli elementi riportati ai fini della piena conoscenza e comprensione dei motivi della pretesa nonché dei criteri in forza dei quali era stata determinata; infatti, nel prospetto denominato riepilogo, sono indicati tutti i riferimenti specifici del verbale (data e numero), il luogo dell'occupazione ed una succinta descrizione della stessa nonché il meccanismo di calcolo della somma dovuta.

**Attraverso il richiamo ai verbali di accertamento e contravvenzione, si realizza un'ipotesi di motivazione per relationem**, ossia mediante il riferimento ad elementi di fatto risultanti da altri atti noti al destinatario del provvedimento, il che nella fattispecie è pienamente ammissibile ed idoneo al fine di garantire il diritto di difesa del soggetto obbligato.

Quanto, infine, alla sanzione comminata e all'importo richiesto dal Comune al trasgressore, rileva questo tribunale, come l'Ente convenuto abbia correttamente applicato i criteri previsti dal regolamento Cosap e richiamati nell'atto di invito: in particolare, il Comune ha chiarito nelle proprie difese di aver calcolato la tariffa facendo applicazione della presunzione - non superata in questa sede – dell'inizio dell'occupazione nei 30 giorni precedenti l'accertamento.

La domanda proposta dalla s.r.l. xxxx E va pertanto rigettata.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo secondo i parametri di cui al d.M. 55/2014.

P. Q. M.

Il Giudice, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, difesa ed eccezione, così provvede:

- 1) Rigetta la domanda di accertamento negativo della pretesa avanzata dal Comune di Napoli a titolo di COSAP con l'atto di invito al pagamento Prot. PGxxx;
- 2) Condanna la s.r.l. lxxxx al pagamento in favore del Comune di Napoli delle spese di giudizio, che liquida in **€.4.200,00** per compensi professionali, oltre rimborso spese generali al 15%, CPA ed IVA se dovuti e nelle aliquote previste.

Così deciso in Napoli il 2/10/2023

IL GIUDICE

dott. Giovanni Scotto di Carlo