

# CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

## Prima Sezione Civile

Sentenza n. 4853/2023 pubblicata il 15/11/2023

### *S E N T E N Z A*

nella causa civile in grado di appello iscritta al n° 598/17 R.G., avente ad oggetto “altre controversie di diritto amministrativo”, riservata in decisione all’esito delle note scritte delle parti, depositate, ai sensi dell’art. 127/ter c.p.c., in sostituzione dell’udienza collegiale del 12.4.2023, tra:

- appellante-

e

- Comune di Napoli (C.F.: 80014890638)

-appellato-

### *Svolgimento del processo e conclusioni delle parti*

xxx conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale di Napoli, il Comune di Napoli, chiedendo l’annullamento dell’ingiunzione di pagamento del 6.11.2011, con la quale gli si chiedeva il versamento dell’indennità per occupazione abusiva di suolo pubblico (dal 14.10.2010 al 13.11.2010, per metri quadrati 33) e della contestuale sanzione amministrativa pecuniaria, per una somma complessiva di euro 25.581,33, di cui euro 12.502,08 per canone evaso, euro 12.502,08 per sanzione amministrativa, euro 574,07 per interessi, euro 3,10 per spese di notifica.

Con sentenza n° 8463/2016, pubblicata in data 8.7.2016, il Tribunale di Napoli rigettava la maggior parte dei motivi di opposizione, ad esclusione di quello con il quale si chiedeva di detrarre dalla cifra indicata nell’atto opposto la somma di euro 4.373,34, versata dal xx a seguito della presentazione dell’istanza di rinnovo per l’anno 2010; conseguentemente il Tribunale rideterminava la somma da versare da parte del xx in euro 21.207,99.

...

Contro tale sentenza ha proposto appello il xx

Si è costituito in giudizio il Comune di Napoli.

Mediante note scritte disposte, ai sensi ai sensi dell’art. 127/ter c.p.c., in sostituzione dell’udienza del 12.4.2023, si è proceduto alla precisazione delle conclusioni dinanzi al collegio, all’esito delle quali la causa è stata assegnata in decisione con ordinanza emessa in pari data, con scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica nei termini previsti dall’art. 190 c.p.c.

Ragioni di fatto e di diritto della decisione

L’atto di appello è nel complesso infondato, ad eccezione dell’ultimo motivo, relativo al governo delle spese processuali operato dal primo giudice.

Con il primo motivo di appello si impugna la sentenza di primo grado nella parte in cui il primo giudice non ha ritenuto applicabile alle concessioni per l'occupazione di suolo pubblico l'istituto del silenzio-assenso previsto dall'art. 20 legge n° 241/1990.

In effetti con l'atto di opposizione all'ingiunzione di pagamento il xx deduceva, innanzitutto, che il provvedimento comunale di rigetto della richiesta di rinnovo della concessione all'occupazione (emesso in data 11.10.2010) era illegittimo in quanto successivo al maturarsi del silenzio assenso sulla richiesta stessa (presentata in data 30.10.2009) ed era perciò da disapplicare: da tale disapplicazione conseguiva, secondo l'opponente, che l'occupazione (accertata dalla polizia municipale in data 13.11.2010 con verbale n° 223330) doveva considerarsi legittima in quanto avvenuta sulla base di un rinnovo di concessione avvenuto per silenzio-assenso e che, quindi, doveva considerarsi illegittima l'ingiunzione di pagamento opposta.

A tali argomentazioni il primo giudice ha risposto affermando che l'istituto del silenzio-assenso non è applicabile ai procedimenti concessori in materia di occupazione di suolo pubblico, rientrando essi nelle eccezioni previste dal comma 4 dell'art. 20 legge 241/1990.

Con il motivo di appello in esame il xx insiste per l'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso ai procedimenti concessori in materia di occupazione di suolo pubblico.

Il motivo è infondato.

L'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso al procedimento concessorio per l'occupazione di suolo pubblico è stata di recente ribadita dal Consiglio di Stato (cfr. sentenza n° 2548 del 10.3.2023), che ha per l'appunto sancito che l'occupazione di suolo pubblico richiede un provvedimento di concessione rilasciato dal Comune competente, che non può essere sostituito dal silenzio-assenso ex art. 20 legge n° 241 del 1990, considerato che il procedimento concessorio presuppone l'esercizio di una potestà discrezionale anzitutto sull'an, che esclude in radice l'applicabilità del regime del silenzio-assenso.

Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dal xxx, il provvedimento di rigetto dell'11.10.2010 era perfettamente legittimo e che, conseguentemente, era del tutto abusiva l'occupazione di suolo pubblico accertata dalla polizia municipale nella successiva data del 13.11.2010 (occupazione per metri quadrati 32,96, avvenuta per il tramite di una pedana in legno installata nello spazio antistante il locale del xxx, come si legge nel verbale di accertamento).

...

Con il secondo motivo di appello si impugna la sentenza di primo grado nella parte in cui il primo giudice ha escluso che l'ingiunzione di pagamento opposta fosse divenuta illegittima a seguito di annullamento del verbale di polizia municipale n° 223330 del 13.11.2010 sul quale tale ingiunzione era basata; annullamento che era avvenuto con sentenza resa dal Tribunale di Napoli in data 21.4.2016.

In effetti sul punto il primo giudice ha premesso che il verbale di accertamento di occupazione abusiva di spazi e suoli pubblici è titolo sia per irrogare le sanzioni amministrative previste dall'art. 20 del codice della strada sia per fondare la pretesa dell'amministrazione al recupero dell'indennità per le occupazioni abusive di spazi ed aree pubbliche; ed ha quindi evidenziato che, nel caso di specie, l'annullamento del verbale della polizia municipale del 13.11.2010 era avvenuto nell'ambito del procedimento di opposizione all'irrogazione della sanzione amministrativa prevista dal codice della strada, instaurato con opposizione ex lege n° 689/81 dapprima dinanzi al giudice di pace e poi, a seguito di appello, dinanzi al Tribunale; con la conseguenza che l'annullamento invocato dal xxx riguardava il verbale di accertamento quale

atto irrogativo della sanzione amministrativa conseguente alla violazione del codice della strada, ma non come atto-documento che accertava l'avvenuta occupazione del suolo pubblico.

Con il motivo di appello in esame il xx assume che il verbale di accertamento della polizia municipale è stato impugnato integralmente, non solo in quanto atto diretto all'irrogazione della sanzione prevista dall'art. 20 del codice della strada, e che il suo annullamento ad opera del Tribunale elimina la pretesa abusività dell'accertata occupazione.

Il motivo è manifestamente infondato.

L'art. 63 comma 2 del d.lgs. n° 446/1997, nel prevedere (alla lettera g) che i regolamenti locali possano stabilire, per le occupazioni abusive di spazi ed aree pubbliche, un'indennità pari al canone maggiorato fino al 50 per cento (con la presunzione, quanto alle occupazioni abusive temporanee, che esse siano state effettuate dal trentesimo giorno antecedente la data del verbale di accertamento) e nel prevedere inoltre (alla lettera g-bis) che i regolamenti locali possano stabilire anche sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma di cui alla lettera g), né superiore al doppio della stessa, stabilisce espressamente che restano ferme le sanzioni amministrative stabilite dall'art. 20 del d.lgs. n° 285/1992.

In altri termini, l'indennità per l'occupazione abusiva di spazi ed aree pubbliche e le eventuali sanzioni amministrative aggiuntive previste per tale occupazione abusiva concorrono con le sanzioni amministrative previste dall'art. 20 del codice della strada.

Ed infatti nel caso di specie il verbale della polizia municipale n° 223330 del 13.11.2010, che accerta da parte dell'esercizio commerciale del xxx un'occupazione non autorizzata per metri quadrati 32,96, consta di una prima parte che contesta la violazione dell'art. 20 del codice della strada, invitando al pagamento in misura ridotta della relativa sanzione, e di una seconda parte dove si avvisa il trasgressore che il verbale in questione, redatto ai sensi dell'art. 63 comma 2 lettera g) del d.lgs. n° 446/1997, costituisce titolo per il procedimento finalizzato all'eventuale recupero del canone evaso e della contestuale irrogazione della sanzione ai sensi del regolamento comunale C.O.S.A.P.

Quello proposto dal Xxxxx dapprima dinanzi al Giudice di pace e poi, in sede di appello, dinanzi al Tribunale è esclusivamente il ricorso avverso il detto verbale di polizia municipale nella parte in cui esso contesta la violazione dell'art. 20 del codice della strada ("relativo ad una presunta violazione al Codice della Strada", come si legge nella prima pagina del ricorso in questione e nella prima pagina dell'atto di appello contro la decisione di rigetto del Giudice di pace).

D'altronde, non avrebbe potuto che essere così: l'art. 7 del d.lgs. n° 150/11 prevede l'opposizione diretta nei confronti dei verbali di accertamento di P.G. (dinanzi al Giudice di pace del luogo dove è stata commessa la violazione) esclusivamente in materia di violazioni al codice della strada, giustificandosi tale previsione con il fatto che solo in materia di violazioni nel settore della circolazione stradale il verbale è idoneo ad assumere valore ed efficacia di titolo esecutivo; in tutti gli altri casi i verbali di accertamento di violazioni amministrative non sono di per sé lesivi di situazioni giuridiche soggettive della persona cui sia attribuita la violazione (trattandosi di un atto di natura procedimentale cui deve far seguito un'attività istruttoria destinata a concludersi, ove l'autorità competente ritenga la sussistenza dell'infrazione contestata, con l'emanazione del provvedimento irrogativo della sanzione), ragione per la quale essi non sono direttamente impugnabili (cfr. Cass., sez. 2, n° 12696 del 30/05/2007).

Ne consegue che, nel caso di specie, il verbale in questione giammai avrebbe potuto essere direttamente impugnato (ed infatti non lo è stato) anche nella parte in cui esso era finalizzato al recupero del canone evaso ed all'irrogazione della eventuale sanzione ai sensi del regolamento comunale C.O.S.A.P.: sotto questo aspetto è stato necessario attendere l'emanazione dell'ingiunzione comunale di pagamento ai sensi dell'art. 2 R.D. n° 639/10 (rispetto alla quale il verbale di accertamento ha fatto da presupposto), che è stata poi infatti opposta ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n° 150/11 ed il cui procedimento è giunto alla fase di appello che qui ci occupa.

E' quindi evidente che, come correttamente statuito dal primo giudice, l'annullamento del verbale di accertamento operato dal Tribunale di Napoli con la sentenza n° 5063/2016, pubblicata in data 21.4.2016 all'esito del procedimento di opposizione alle sanzioni amministrative previste dal codice della strada come conseguenza dell'accertata occupazione, ha effetto esclusivamente e limitatamente alla parte del verbale in cui esso irroga tali sanzioni.

Il verbale conserva invece tutti i suoi effetti nella sua parte accertativa, laddove, cioè, esso accerta il fatto storico dell'intervenuta occupazione, da parte dell'esercizio commerciale del Xxxxx, di metri quadrati 32,96 di suolo pubblico: d'altro canto, rispetto al fatto storico di tale occupazione il Xxxxx non ha mosso alcuna contestazione, non avendo egli contestato che in data 13.11.2010 era effettivamente in corso da parte sua l'occupazione di suolo pubblico accertata dalla polizia municipale, ma avendo egli piuttosto contestato che tale occupazione fosse illegittima, sostenendone la legittimità sulla base della fallace argomentazione dell'essersi maturato il silenzio-assenso sulla sua richiesta di rinnovo della precedente concessione scaduta.

Con il terzo motivo di appello si impugna la sentenza di primo grado nella parte in cui il primo giudice ha ritenuto che le contestazioni dell'entità della somma richiesta con l'ingiunzione di pagamento non cogliessero nel segno, non tenendo esse conto che fosse improprio qualsivoglia raffronto con la tariffa ordinaria applicabile alle occupazioni legittime, trovando invece applicazione, nel caso di occupazione abusiva, la tariffa maggiorata prevista dall'art. 32 del regolamento comunale.

Con il motivo di appello in esame il Xxxxx sostiene l'erroneità della statuizione del primo giudice, atteso che il canone legittimo per l'intero anno 2010 era pari ad euro 4.373,34, non comprendendosi quindi come si sia giunti alla somma di euro 25.578,23 come conseguenza di soli 31 giorni di occupazione illegittima.

Il motivo è inammissibile per assoluta genericità.

Nel prospetto allegato all'ingiunzione di pagamento si indicano tutti gli elementi posti a base del calcolo per l'indennità di occupazione abusiva e per la contestuale sanzione amministrativa: occupazione per giorni 31 dal 14.10.2010 al 13.11.2010; occupazione di categoria A; metri quadrati 33 di suolo pubblico occupato (così arrotondando, ai sensi dell'art. 26 comma 6 del regolamento COSAP, i 32,96 metri quadrati di occupazione effettivamente accertati); tariffa applicata di euro 12,22 per metro quadrato occupato. Da tali elementi sono scaturiti: un canone evaso per euro 12.502,08; una sanzione amministrativa per la medesima cifra di euro 12.502,08 (va infatti ricordato che, ai sensi dell'art. 63 comma 2 del d.lgs. n° 446/1997, lettera g-bis, i regolamenti locali possono stabilire sanzioni amministrative pecuniarie di importo non inferiore all'ammontare della somma prevista come canone – indennità – per l'occupazione abusiva); euro 574,07 per interessi; euro 3,10 per spese di notifica.

A fronte di tali indicazioni l'appellante non opera alcuna contestazione specifica (non contesta, ad esempio, che l'occupazione da lui realizzata fosse qualificabile come di "categoria A"; oppure non contesta che per tale tipologia di occupazione abusiva la tariffa prevista dal regolamento comunale fosse di euro 12,22 per metro quadrato occupato), ma si limita ad affermare, del tutto genericamente e con argomentazione già confutata dal primo giudice, che il canone previsto per l'occupazione legittima per l'intero anno 2010 sarebbe pari ad euro 4.373,94, non fornendo peraltro alcun elemento a sostegno del suo assunto (è sì vero che risulta che egli ha versato per la richiesta di rinnovo – peraltro, come visto, rigettata - la suddetta somma di euro 4.373,94, ma dagli elementi forniti non si comprende da dove questa somma scaturisca: se, cioè, si trattasse di una somma effettivamente quantificata dall'amministrazione oppure si trattasse di una somma auto-liquidata; se essa corrispondesse all'intero canone da versare per l'anno 2010 oppure solo ad alcune rate; se essa corrispondesse o meno alla tipologia di occupazione poi accertata dalla polizia municipale in data 13.11.2010; senza dimenticare poi che, ai sensi dell'art. 63 comma 2 del d.lgs. n° 446/1997, lettera g), l'indennità per le occupazioni abusive di spazi ed aree pubbliche non è pari al canone per l'occupazione legittima, ma è pari a tale canone maggiorato fino al 50 per cento).

...

E' fondato, invece, l'ultimo motivo di appello.

Il primo giudice ha ritenuto di dover scomputare dalla cifra indicata nell'atto opposto la somma di euro 4.373,34, già versata dal Xxxxx a seguito della presentazione dell'istanza di rinnovo per l'anno 2010, ed ha conseguentemente rideterminato in euro 21.207,99 la somma di cui il Xxxxx era effettivamente debitore.

Ha, tuttavia, condannato il Xxxxx al pagamento al Comune opposto delle spese di lite, quantificate in euro 2.737,00.

Con il motivo di appello in esame il Xxxxx ha evidenziato che, avendo il primo giudice ridotto la somma da versare, egli doveva essere considerato vittorioso, seppure solo parzialmente, e quindi era il Comune che doveva essere condannato alla rifusione ad esso Xxxxx delle spese di lite, o al più ne doveva essere disposta la compensazione.

Osserva questa Corte che effettivamente, avendo il primo giudice ridotto, seppure in misura molto modesta, l'entità della somma che deve essere versata all'ente comunale dal Xxxxx come conseguenza dell'accertata occupazione abusiva, l'opposizione proposta da quest'ultimo in primo grado deve considerarsi accolta, seppure del tutto parzialmente ed in misura assolutamente ridotta.

Da ciò consegue che egli non poteva essere condannato a rifondere le spese processuali sostenute dalla controparte, neppure parzialmente (cfr. Cass., sez. 3, n° 26918 del 24/10/2018: "Nel regime normativo posteriore alle modifiche introdotte all'art. 91 c.p.c. dalla l. n. 69 del 2009, in caso di accoglimento parziale della domanda il giudice può, ai sensi dell'art. 92 c.p.c., compensare in tutto o in parte le spese sostenute dalla parte vittoriosa, ma questa non può essere condannata neppure parzialmente a rifondere le spese della controparte, nonostante l'esistenza di una soccombenza reciproca per la parte di domanda rigettata o per le altre domande respinte, poiché tale condanna è consentita dall'ordinamento solo per l'ipotesi eccezionale di accoglimento della domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa"; cfr., ancora, Sezioni Unite, n° 32061/22: "In tema di spese processuali, l'accoglimento in misura ridotta, anche sensibile, di una domanda articolata in un unico capo non dà luogo a reciproca soccombenza, configurabile esclusivamente in presenza di una pluralità di domande contrapposte

formulate nel medesimo processo tra le stesse parti o in caso di parziale accoglimento di un'unica domanda articolata in più capi, e non consente quindi la condanna della parte vittoriosa al pagamento delle spese processuali in favore della parte soccombente, ma può giustificarne soltanto la compensazione totale o parziale, in presenza degli altri presupposti previsti dall'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ.”).

Ritiene quindi questa Corte che, escluso che il Xxxxx possa essere condannato al pagamento al Comune delle spese di lite del primo grado di giudizio, la statuizione più corretta sia quella dell'integrale compensazione delle spese di lite, tenuto conto che l'accoglimento del tutto minimale dell'opposizione proposta dal Xxxxx, se come detto è sufficiente ad impedire la condanna di quest'ultimo al pagamento delle spese di lite sostenute dalla controparte, costituisce tuttavia anche una ragione idonea a giustificare la detta compensazione ai sensi dell'art. 92 comma 2 c.p.c., non apparendo equa, alla luce della totale infondatezza della maggior parte dei motivi di opposizione, nemmeno una condanna al pagamento delle spese di lite pronunciata ai danni dell'ente comunale opposto.

Per le medesime ragioni (accoglimento del tutto parziale dell'atto di appello, in relazione ad un unico motivo di gravame, con totale infondatezza di tutti gli altri motivi) si giustifica la totale compensazione delle spese di giudizio anche per la presente fase di appello.

P.Q.M.

La Corte di Appello, prima sezione civile, così provvede:

- in parziale accoglimento dell'appello proposto da xxx nei confronti della sentenza n° 8463/2016, pubblicata dal Tribunale di Napoli in data 8.7.2016, dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del primo grado di giudizio;
- conferma nel resto l'impugnata sentenza;
- dichiara interamente compensate tra le parti anche le spese del presente grado di giudizio.

Napoli, così deciso all'esito della camera di consiglio dell'8.11.2023

Il consigliere estensore Il Presidente