

Corte D'Appello di Roma - 2° SEZIONE

riunita in camera di consiglio, ha pronunciato la seguente

Sentenza n. 3926/2019 pubblicata il 12/06/2019

nella causa civile in grado di appello iscritta al n. 3794 del ruolo generale affari contenziosi dell'anno 2012 , posta in decisione all'udienza collegiale del 14/12/2017

TRA

xxxxxx , xxxxxxx, in persona del legale rappresentante Sig. xxxxxx e elettivamente domiciliata in Roma, via xxxxxx presso lo studio dell'Avv. xxxx che la rappresenta e difende in virtù di procura notarile;

Appellante

E

ROMA CAPITALE, in persona del xxxx in carica pro tempore, elettivamente domiciliato negli xxxx dell'Avvocatura Comunale in Roma alla Via del Tempio di Giove n. 21, presso l'Avv. xxxx che lo rappresenta e difende giusta procura *generale alle liti del 05.11.2010, per atti del xxxx di Roma, Rep. n. 49405;*
Appellata

OGGETTO: appello avverso la sentenza definitiva del Tribunale RG n. 3794/2012 Ordinario di Roma, n° 9550/11, depositata data 10 maggio 2011;
CONCLUSIONI: all'udienza del 14/12/2017: parte appellante ha precisato le conclusioni riportandosi a quelle rassegnate in calce all'atto di appello.

RAGIONI DI FATTO E DI DIRITTO DELLA DECISIONE

1. Con atto di citazione notificato in data 26/06/2012 la società xxxxxxx ha proposto appello avverso la sentenza definitiva del Tribunale Ordinario di Roma n°9550/11, depositata in data 10 maggio 2011, non notificata, resa nel giudizio di primo grado promosso dalla società xxxxxx nei confronti del Comune di Roma.
2. I fatti di causa sono esposti nella sentenza impugnata come qui di seguito viene riportato. << Con cartella di pagamento n.097 2009 0097837206 notificata il 9 aprile 2009, la Equitalia Gerit s.p.a., quale Agente per la riscossione della Provincia di Roma, intimava alla xxxxxxx il pagamento della somma di EUR 1.531.651,89 asseritamente dovuta per omesso versamento dei canoni di concessione relativi ad affissioni pubblicitarie ed oneri accessori. Con atto di citazione presentato per la notifica il 29 aprile 2010, la xxxa conveniva in giudizio il solo Comune di Roma, quale Ente impositore chiedendo: "accertare e dichiarare non dovute dalla MG xxxx le somme portate dalla cartella di pagamento n. 097 20 09 009783 7206 e dichiarare la carenza di potere del Comune dal procedere ad esecuzione nonché che la cartella di pagamento ed il ruolo sono nulli e privi di effetti giuridici".

A fondamento della spiegata opposizione, la XXX eccepiva:

- a) l'illegittimità della cartella di pagamento in quanto non indicante compiutamente il "titolo in base al quale il Comune ha richiesto le somme iscritte a ruolo" e mancata allegazione di tutti gli atti su cui essa è stata formata;
- b) la prescrizione dei crediti;
- c) l'illegittimità del ruolo per decorrenza dei termini di iscrizione;
- d) l'illegittima iscrizione a ruolo per il tipo di tributo richiesto;

Si costituiva in giudizio il Comune di Roma, eccependo la propria carenza di legittimazione passiva per i vizi attinenti alla regolarità formale della cartella di pagamento e l'inammissibilità delle questioni attinenti al merito della pretesa creditoria in quanto necessariamente oggetto dei procedimenti di opposizione avverso gli avvisi di pagamento già comunicati dall'amministrazione. Quanto all'eccepita prescrizione il Comune di Roma contestava l'applicazione della prescrizione breve al rapporto per cui è causa.

All'udienza del 25 ottobre 2011, precisate come in epigrafe le conclusioni, la causa era trattenuta in decisione con concessione dei termini di legge per il deposito delle comparse conclusionali e delle eventuali memorie di replica. >>

L'adito Tribunale, con detta sentenza, ha così deciso :

<< Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza disattesa o assorbita:

- 1) rigetta l'opposizione proposta
- 2) condanna la parte opponente a rimborsare alla parte opposta le spese del presente giudizio che si liquidano in EUR 15.000,00 per diritti ed onorari, oltre al rimborso delle spese generali, dell'IVA e degli oneri previdenziali come per legge. >>

La decisione è motivata come qui di seguito riportato . << Preliminarmente si deve rilevare la novità della domanda diretta a pronunciare la nullità della cartella di pagamento limitatamente alle somme portate dagli avvisi di accertamento 6170 6219 e 6225 e dal numero 6770 al numero 6806, nonché a quelli aventi n.326, 333 468, 472, 531, 612, 688 e 744 per effetto del loro annullamento conseguente alle Sentenze del Tribunale di Roma n.20949/2008 e 14626/2008 in quanto proposta per la prima volta nelle memorie ex art.183 c.p.c. e non immediata conseguenza delle eccezioni proposte dall'Ente convenuto.

Tanto premesso, in primo luogo, si deve rilevare che con l'opposizione alla cartella di pagamento è possibile unicamente dedurre vizi relativi al procedimento di formazione della cartella stessa e non vizi attinenti alla pretesa creditoria in essa incorporata che hanno costituito oggetto di autonomo e distinto atto di contestazione necessariamente preordinato alla emissione della cartella stessa. In particolare si osserva che l'opposizione a cartella esattoriale assume connotato recuperatorio del procedimento di opposizione avverso i provvedimenti di accertamento dell'amministrazione se e solo nell'eventualità in cui si allegghi l'omessa rituale notificazione di tali avvisi di accertamento e,

quindi, l'impossibilità di opporsi ad essi entro i termini imposti dalla legge vigente. Poiché, quindi, nel caso di specie non si contesta la regolarità della notificazione degli avvisi di accertamento (i quali, peraltro, risultano essere stati tutti ritualmente notificati) non v'è dubbio che debbano essere dichiarati inammissibili tutti i motivi di opposizione relativi alla correttezza e all'esistenza del credito vantato dall'amministrazione ed in particolare, quelli attinenti alla supposta prescrizione maturata in data anteriore alla notificazione degli avvisi di accertamento stessi e quelli relativi alla correttezza ed al fondamento del credito richiesto in pagamento. Tanto detto, si deve pure rilevare la carenza di legittimazione passiva del Comune di Roma con riferimento ai supposti vizi di natura formale della cartella stessa ed in particolare:

- ai vizi relativi alla mancata indicazione dei presupposti sui quali il ruolo è stato formato;
- alla mancata indicazione delle modalità di calcolo degli interessi richiesti;
- alla mancata allegazione degli atti sulla base dei quali è stata formata la cartella di pagamento;

Si tratta, infatti, di vizi non inerenti (testuale) alla fondatezza delle pretese creditorie (ovvero al diritto del Comune di Roma a procedere esecutivamente) ma di vizi propri della cartella di pagamento opposta, che, come è noto, non è atto dell'ente impositore ma dell'Agente della riscossione il quale solo può rispondere di detti vizi nell'ambito del procedimento ex art.617 c.p.c. avverso di lui incardinato. Certamente ammissibile è per converso il motivo di opposizione relativo alla insussistenza di un valido titolo esecutivo. Deve, quindi, essere affrontata la questione relativa alla legittimità del procedimento di riscossione mediante cartella esattoriale sotto il profilo della sussistenza dei presupposti normativi per poter procedere ad iscrivere a ruolo le somme richieste dal Comune di Roma.

Come è noto, il comma 2 dell'art.17 del Decreto Legislativo n.46/1999 prevede che può essere effettuata mediante ruolo affidato ai concessionari la riscossione coattiva delle entrate delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali.

Il successivo art. 21 stabilisce espressamente che salvo che sia diversamente disposto da particolari disposizioni di legge le entrate previste dall'articolo 17 aventi causa in rapporti di diritto privato sono iscritte a ruolo quando risultano da titolo avente efficacia esecutiva. Dal complesso normativo in esame, quindi, deve ritenersi che i Comuni possano procedere ad iscrivere a ruolo tutte le somme di loro spettanza fatta eccezione che per quelle ad essi dovute in ragione di rapporti di diritto privato e salvo che la relativa pretesa economica non risulti già da un titolo avente efficacia esecutiva. Posto che è pacifico inter partes che le somme oggetto della cartella di pagamento impugnata sono relative a "canoni per l'occupazione abusiva di suolo pubblico", non sussistono dubbi che la relativa pretesa non tragga origine da rapporti di diritto privato ma dall'esercizio della potestà pubblica e, come tale possa trovare soddisfazione mediante la procedura esattoriale prevista dal citato Decreto Legislativo. Sul punto, del resto, si deve rilevare che la stessa Suprema Corte ha più volte evidenziato che canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, istituito dall'art. 63 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, come modificato dall'art. 31

della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è stato concepito dal legislatore come un "quid" ontologicamente diverso, sotto il profilo strettamente giuridico, dal tributo (tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui al capo II del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507 ed all'art. 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281) in luogo del quale può essere applicato, e risulta configurato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici (Cass. Sez. U, Ordinanza n. 12167 del 19/08/2003, Ordinanza n. 5462 del 17/03/2004 Sez. U, Ordinanza n. 14864 del 28/06/2006).

Dalla natura di corrispettivo per l'esercizio derivanti da un rapporto (presunto) di concessione deriva quindi con certezza la natura pubblicista del rapporto da cui nasce l'obbligazione oggetto del procedimento e la conseguente applicabilità della disciplina del citato art.17. Né sul punto può dirsi certamente formatosi il giudicato, giacché i provvedimenti giurisdizionali indicati dalla parte opponente non si riferiscono alla medesima fattispecie per cui è causa ma a diversi cartelle esattoriali (testuale) con la conseguente che non è certamente ravvisabile, quell'identità di situazione giuridica in ordine alla quale vi è già stata pronuncia passata in giudicato.

Certamente prive di fondamento, infine, sono le eccezioni relative alla supposta "carezza di potere del Comune a procedere all' iscrizione a ruolo" e quelle relative ad un generica e non meglio circostanziata "violazione di legge nella formazione dei ruoli da parte del Comune".

Quanto al primo profilo si osserva che l'art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997, come modificato dall'art. 31 della legge n. 448 del 1998 attribuisce espressamente alle province ed ai comuni la possibilità di assoggettare a canone l'occupazione di spazi pubblici con la conseguenza che non sussistono dubbi in merito alla legittimazione del Comune di Roma a richiedere le somme di cui alla cartella (test.) di pagamento in proposito.

Quanto al secondo profilo, anche in ragione della genericità delle contestazioni proposte dalla parte opponente, si osserva che non sussistono limiti temporali per l'iscrizione a ruolo né adempimenti di carattere formale che nel caso di specie appaiono violati. Le spese seguono la soccombenza ed, in mancanza di nota delle spese, vengono liquidate come da dispositivo. >>

L'appellata Roma Capitale, costituitasi con comparsa di risposta depositata in data 9.11.2012, ha resistito all'impugnazione e ha chiesto accogliersi le seguenti conclusioni:

"Piaccia all'ecc.ma Corte d'Appello adita, contrariis reiectis, respingere l'appello proposto in quanto inammissibile, nonché infondate in fatto e in diritto per le ragioni e le argomentazioni tutte sopra esposte e che ancora qui si richiamano, e per l'effetto confermare la sentenza impugnata; con vittoria di spese, competenze ed onorari del presente giudizio. Salvis juribus. "

All'udienza del 14/12/2017 parte appellante ha precisato le conclusioni riportandosi a quelle rassegnate in calce all'atto d'appello.

La Corte ha trattenuto la causa in decisione assegnando alle parti i termini ex art.190 c.p.c.

1. Con il primo motivo l'appellante principale censura la sentenza impugnata laddove si dichiara inammissibile la domanda di annullamento della cartella per intervenuto annullamento degli atti iscritti a ruolo, in quanto proposta per la prima volta nelle note ex art. 183 c.p.c. A sostegno della doglianza l'appellante deduce di non aver proposto, con dette note, una nuova domanda ma effettuato una mera precisazione su circostanze già rappresentate con l'atto introduttivo.
2. Con il secondo motivo l'appellante censura la sentenza impugnata laddove si è ritenuto che l'opposizione alla cartella non potesse riguardare questioni attinenti agli atti iscritti a ruolo, se non in caso di omessa notifica degli stessi, e che l'esistenza o meno del credito vantato non potesse essere oggetto d'opposizione attesa la regolare notifica degli avvisi. In particolare l'appellante lamenta che il Tribunale non si è uniformato ad altre sue decisioni che confermavano la durata quinquennale della prescrizione e la carenza di potere del Comune di determinare l'indennità di occupazione.
3. Con il terzo motivo l'appellante lamenta la mancata pronuncia sull'eccezione di prescrizione del diritto di credito del Comune.
4. Con il quarto motivo l'appellante censura la sentenza impugnata nel punto in cui si è ritenuto che il Comune non fosse tenuto a rispondere dei calcoli relativi agli interessi ricompresi e quantificati nel ruolo formato dalla P.A.
5. Con il quinto motivo l'appellante lamenta che il Tribunale ha ritenuto, in contrasto con quanto statuito con le sentenze che hanno definito i giudizi di opposizione avverso gli avvisi, che il Comune fosse legittimato a procedere all'iscrizione a ruolo delle somme vantate a titolo di canone di occupazione di suolo pubblico, derivanti da rapporti di natura pubblicistica, mentre le stesse rappresentavano il canone di concessione disciplinato dall'art. 27 D. Lgs. 285/92 e l'indennità di occupazione, mero risarcimento del danno da occupazione senza titolo.
6. Con il sesto motivo l'appellante censura la sentenza impugnata ove il Tribunale ha ritenuto che nella fattispecie non si fosse formato giudicato esterno in quanto le sentenze prodotte in giudizio si riferivano ad altre cartelle di pagamento. Sul punto obietta che la questione in ordine alla natura del credito oggetto del contendere è identica a quella già decisa con sentenze del Tribunale di Roma nn. 16754/ 05, 22830/05 e 8777/06, passate in giudicato.

7. Con il settimo motivo l'appellante, considerati i motivi che hanno portato al rigetto della domanda e l'intervenuto annullamento degli atti iscritti a ruolo, censura la sentenza di primo grado nel punto in cui dispone la condanna dell'opponente al pagamento delle spese e compensi di difesa in favore del Comune di Roma.

Va considerato che la cartella di pagamento impugnata n°09720090097837206, richiama il ruolo ordinario n° 2009/5540 del 3.12.2008 e indica le seguenti voci di credito, relative a vari atti impositivi: canone di concessione, altri diritti e accessori, interessi su canone di concessione, per un importo complessivo di Euro 1.531.651,89.

L'appellante, precisando che gli atti iscritti a ruolo erano stati opposti e i relativi giudizi erano pendenti innanzi al Tribunale di Roma, ha convenuto in giudizio, in primo grado, il Comune di Roma, per sentire dichiarare, in accoglimento dell'opposizione: la nullità e l'inefficacia del ruolo e della cartella di pagamento; non debenza delle somme portate dalla cartella; la carenza di diritto del Comune di Roma di procedere all'esecuzione in danno dell'opponente.

Con le note ex art. 183 c.p.c., primo termine, l'opponente,

riportandosi alle conclusioni rassegnate nell'atto di citazione, precisava che:

- con sentenza del Tribunale di Roma n° 20949/2008, passata in giudicato, erano stati annullati gli avvisi di accertamento nn. 6170, 6200,6219, 6225 e dal numero 6770 al numero 6806;
- con sentenza del Tribunale di Roma n° 14626/08, passata in giudicato, erano stati annullati gli avvisi di accertamento nn. 326, 333, 468, 472, 531, 612, 688 e 744;
- i restanti avvisi iscritti a ruolo dal numero 50 al numero 743 erano al vaglio nel giudizio andato in decisione il 25/5/2010;
- il Tribunale aveva già avuto modo di pronunciarsi su casi identici con sentenze passate in giudicato.

Ciò considerato si ritiene che la società xxxx, con le dette note, nel riferire sull'esito dei giudizi, non abbia introdotto nuove domande ma effettuato precisazioni su circostanze già rappresentate con l'atto introduttivo.

Va considerato, tuttavia, che:

- la parte che eccepisce il giudicato esterno ha l'onere di provare il passaggio in giudicato della sentenza resa in altro giudizio, non soltanto producendola, ma anche corredandola della idonea certificazione ex art. 124 disp. att. c.p.c., dalla quale risulti che la pronuncia non è soggetta ad impugnazione, non potendosi ritenere che la mancata contestazione di controparte sull'affermato passaggio in giudicato significhi ammissione della circostanza, né che sia onere della controparte medesima dimostrare l'impugnabilità della sentenza . Cass. Ordinanza n. 9746 del 18/04/2017;

- nel caso di specie l'opponente ha solo allegato ma non provato il passaggio in giudicato delle sentenze del Tribunale di Roma nn. 14626/2008 e 20949/2008 che hanno disposto l'annullamento di avvisi di accertamento relativi a crediti dedotti nella cartella impugnata; di conseguenza va esaminato il merito dell'opposizione, nei limiti di quanto devoluto.

Nel procedere in tal senso, si considera:

- che il Tribunale ha già accertato che non è stata contestata la regolarità della notificazione degli avvisi di accertamento e che sussiste la carenza di legittimazione passiva del Comune di Roma con riferimento ai supposti vizi di natura formale della cartella;

- che nella fattispecie, i crediti, indicati nella cartella impugnata quali entrate patrimoniali, in favore del Comune di Roma - Servizio affissioni e pubblicità, riguardano canoni di concessione relativi all'anno 2000;

- che in tema di occupazione di spazi e aree pubbliche ex art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997 (come modificato dall'art. 31 della l. n. 448 del 1998), il canone, c.d. "COSAP" rappresenta il corrispettivo della concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici e, quindi, trovando titolo in diversi e specifici provvedimenti e non in un unico provvedimento fonte dell'obbligazione, non è assimilabile al canone locatizio, con la conseguenza che il relativo credito non soggiace alla prescrizione breve di cui all'art. 2948 c.c. Cass. Ordinanza n. 3710 del 08/02/2017.

Conseguentemente,

vista la natura del credito indicato in cartella, in applicazione del principio fissato dalla Suprema Corte, condiviso da questa Corte di merito, nella fattispecie deve computarsi il termine di prescrizione ordinario e, rilevato che:

- dalle sentenze e atti di citazione allegati dall'opponente emerge che alcuni avvisi di accertamento, sono stati emessi in data 5/9/05 e notificati in data 10/10/2005 mentre altri sono stati emessi in data 21/11/2005 e notificati in data 21/11/2005;

- la cartella impugnata è stata notificata in data 9.4.2009;

nella fattispecie, non si è compiuta la prescrizione decennale del credito cosap e la relativa eccezione va rigettata.

Va rilevato, invece, che il credito dedotto in giudizio, costituito da canoni concessori, determinati secondo tariffa, corrispettivi dell'occupazione di spazi e aree pubbliche, non ha natura pubblicistica di tributo ma di entrata patrimoniale e l'adempimento della prestazione di pagamento del canone stesso, e la realizzazione del relativo credito da parte dell'amministrazione concedente esplica, per quanto concerne l'adempimento, effetti meramente privatistici (Cass. 582/2017) con conseguente necessità, per l'amministrazione di munirsi di titolo esecutivo che, allo stato, non si rinviene, e che, in virtù di

quanto previsto dall' art. 21 del d.lgs. 46/99, non può essere costituito dall'iscrizione a ruolo ai sensi degli articoli 17 della stessa normativa.

In tale contesto, l'Amministrazione non ha provato la sussistenza dei presupposti per procedere alla riscossione coattiva, a mezzo ruolo esattoriale, dei crediti indicati nella cartella opposta che pertanto va annullata.

Ciò considerato, l'appello deve essere accolto, e , assorbito ogni altro rilievo, in riforma della sentenza impugnata e in accoglimento della domanda proposta in primo grado dalla società xxxx , impregiudicata ogni ragione di credito sottostante, va dichiarata l'illegittimità dell'iscrizione a ruolo del credito cosap e l'inesistenza del potere del Comune di Roma di procedere in via esecutiva nei confronti della società xxxx a mezzo cartella di pagamento n.097 2009 0097837206 notificata il 9 aprile 2009, con la quale la Equitalia Gerit s.p.a., quale Agente per la riscossione della Provincia di Roma, ha intima to alla xxx. il pagamento della somma di EUR 1.531.651,89.

Le spese processuali di primo e secondo grado, tenuto conto delle problematiche giuridiche e delle precedenti incertezze interpretative in materia , vanno compensate nella misura della metà, mentre l'altra metà, in considerazione della soccombenza, va posta a carico di Roma Capitale , in favore della società xxxxe liquidata come da dispositivo, per il primo grado secondo la tariffa professionale all'epoca vigente e per il secondo grado ai sensi del DM n . 55/2014 (valore della causa: tra eu ro 1.000.001 ed euro 2.000.00).

Sentenza n. 3926/2019 pubbl. il 12/06/2019
RG n. 3794/2012

12

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando sull'appello proposto dalla società MG M****a s.r.l. avverso la sentenza definitiva del Tribunale Ordinario di Roma, n° 9550/11, depositata data 10 maggio 2011, così provvede :

a) accoglie l'appello proposto dalla società MG M****a s.r.l. e, in riforma dell'impugnata sentenza e in accoglimento della domanda proposta in primo grado dalla medesima società: dichiara l'illegittimità dell'iscrizione al ruolo esattoriale del credito C****e dedotto in giudizio; annulla la cartella di pagamento n.097 2009 0097837206 notificata il 9 aprile 2009 con la quale l'Equitalia Gerit G.P.A., Agente per la riscossione della Provincia di Roma ha intimato alla MG M****a s.r.l. il pagamento della somma di EUR 1.531.651,89;

b) compensa per la metà le spese processuali del doppio grado e condanna Roma Capitale al pagamento della restante metà, in favore della società MG M****a s.r.l., che liquida, per tale aliquota, per il primo grado in complessivi euro 9.140,00 di cui: euro 134,00 per esborsi, euro 3.000,00 per diritti ed euro 6.000,00 per onorari, oltre a rimborso forfettario (12,5%), IVA e CPA nella misura di legge e per il secondo grado in complessivi euro 16.190,50 di cui euro 3.532,00 per la fase di studio, euro 2.053,00 per la fase introduttiva, euro 4.732,00 per la fase di trattazione, euro 5.873,00, oltre a rimborso forfettario (15%), IVA se dovuta e CPA, nella misura di legge.

Così deciso in Roma il 23 aprile 2019 .

Il Giudice ausiliario estensore Il Presidente
dott. Girolamo Porcelli dott.ssa Maria Enrica Puoti
Sentenza n. 3926/2019 pubbl. il 12/06/2019
RG n. 3794/2012

13

Sentenza n. 3926/2019 pubbl. il 12/06/2019

RG n. 3794/2012

