REPUBBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE

02 - Seconda Sezione Civile

nella persona del giudice on. Liliana Anselmo de Vivo emette ex artt. 127 *ter*, 281 *terdecies e* 281 *sexies* c.p.c.

S E N T E N Z A

nella causa civile iscritta il 03.06.2024 al N° R**.G.C.A. 6487/2024**, promossa da

Parte_1 **, quale titolare della Ditta EdilConi del geom. Alessandro CONI,** rappresentato e difeso dall'Avv. Maria Laura ANGELINI

-ricorrente-

contro

Controparte_1 **, in persona del Sindaco *pro tempore,* autorizzato al giudizio con determinazione dirigenziale in atti,** rappresentato e difeso dagli Avv.ti Chiara CANUTI e Debora PACINI, domiciliato presso la Direzione Avvocatura in *CP_1* , Palazzo Vecchio, Piazza della Signoria

-convenuto-

OGGETTO: azione accertamento negativo - opposizione diffida ad adempiere nr. 204/2024

Conclusioni

Per l'opponente: *Piaccia al Tribunale di Firenze, disattese eventuali istanze ed eccezioni, dichiarare la nullità e/o l'annullamento e/o l'inefficacia della diffida ad adempiere e conseguentemente dichiarare che nulla è dovuto al* *Controparte_1* *dal comparente per le causali in premessa, con condanna del* *CP_1* *alla restituzione degli importi, oltre interessi, laddove siano stati corrisposti in forza della stessa. Con vittoria di spese e competenze di causa.*

Per l'opposto: *Rigettare le domande ex adverso formulate in quanto infondate; con vittoria di spese di lite.*

Concisa Esposizione dei Fatti

Dalla lettura del ricorso ex art. 281 *decies* c.p.c. depositato in data 3.6.2024 si evince che *Parte_1* , quale titolare della ditta Edilconi del Geom. Alessandro Coni, veniva incaricato nell'anno 2021 dal *Parte_2* *CP_1*

di eseguire i lavori di manutenzione straordinaria del tetto e delle facciate dell'edificio condominiale, per cui presentava, a mezzo delegato, in data 4.9.2021 presso il Comune di *CP_1* la *"Prima richiesta – occupazione con ponteggi/cantiere",* avente ad oggetto l'istanza di emissione di atto amministrativo in autorizzazione all'occupazione temporanea di suolo pubblico con decorrenza degli effetti dal 19.10.2021 al 15.2.2022 per il tratto intercorrente da Via Cimabue 18/c al nr. 23, angolo Via Giotto, ovvero per 120 gg al fine di collocare in *Parte_2* un ponteggio di dimensioni pari a ml. 17,45 x 2,00, un cantiere di dimensioni pari a ml.12,00 x 2,35 e in via Giotto altro ponteggio di dimensioni pari a ml.12,00 x 2,00.

Previo Nulla Osta della Polizia Municipale del 18.9.2021, la Direzione Nuove Infrastrutture e Mobilità del Comune di *CP_1* adottava in data 13.10.2021 la Concessione nr. 2873/2021.

Poichè l'esecuzione dei lavori avrebbe visto coinvolgere anche parte della sede stradale, il *Controparte_1* rilasciava anche l'Ordinanza di Traffico n° 5876/2021 - relativa alla CS 2873/2021 - grazie alla quale veniva istituito un divieto di sosta per i vari veicoli nell'area di intervento.

Il geom. *Pt_1* in considerazione del sopraggiungere di alcune difficoltà organizzative che impedivano alla sua ditta di dare inizio ai lavori appaltati, ritenendo che se non avesse dato inizio ai lavori di cui alla prima richiesta entro 90 gg dall'istanza sarebbe semplicemente decaduto, valutato che non ebbe a ricevere alcuna richiesta di pagamento del canone di occupazione (in pratica alcuni operai non si vollero sottoporre alla vaccinazione per la SARS – COV-2 per *Par* non avrebbero potuto lavorare, nonchè per la difficoltà di reperimento di ponteggi – difficoltà che vennero valutate dal Condominio come motivi di risoluzione del contratto di appalto, tant'è che deliberava il 27.1.2022 la revoca dell'appalto affidato alla Ditta EdilConi), non depositava la formale rinuncia al rilascio della concessione autorizzativa l'occupazione temporanea, disinteressandosi della pratica amministrativa.

In data 20.3.2024 il *Controparte_1* notificava al geom. *Pt_1* a diffida ad adempiere nr. 204 del 28.2.2024 relativa alla Concessione nr. CS – 2873/2021, con la quale veniva richiesto di pagare la somma di euro 18.843,09, di cui euro 13.783,00 a titolo di canone ed euro 4.134,00 per penalità del 30%, oltre interessi legali a far data dal 3.11.2021 e spese di notifica.

In data 2/3.05.2024 il geom. *Pt_1* presentava istanza di annullamento in autotutela della diffida adducendo quali motivi inficianti la legittimità dell'atto non solo di non aver avuto alcuna comunicazione ufficiale circa l'avvenuto rilascio del titolo e di

determinazione dell'entità del canone di occupazione da corrispondere, ma anche di non aver mai dato inizio ed esecuzione ai lavori appaltati per realizzare i quali era stata, appunto, richiesta la concessione di occupazione del suolo pubblico.

Il *Controparte_1* rigettava l'istanza di autotutela con provvedimento prot. gen. n. 166857 del 16.5.2024, rilevando, invece, che l'Ufficio Canoni del Comune di Firenze aveva inviato via email il bollettino del pagamento del canone all'account *Email_1* , indicato nella prima richiesta, e che alcun rilievo avrebbe avuto il fatto che la ditta CONI non dette inizio ai lavori dell'appalto edile de quo.

In data 16.05.2024 il geom. *Pt_1* resentava nuova istanza di annullamento della medesima diffida, facendo presente che il detto email era stato inviato ad un account errato e comunque non alla PEC di cui la ditta EdilConi era munita; a tale nuova istanza il *Controparte_1* rispondeva con atto (prot. gen. nr. 167093) del 17.05.2024 con cui precisava di aver inviato l'email contenente il bollettino di pagamento del canone a conedil@gmail.com., allegando estratto degli invii mail; per l'effetto il *CP_1* *[...]* rigettava la 2° istanza di autotutela.

Ciò premesso, il geom. *Pt_1* ontesta in questa sede la legittimità della diffida previo accertamento dell'insussistenza del credito del Comune rappresentando:

1--di non aver ricevuto alcuna comunicazione ufficiale in ordine al rilascio della Concessione CS – 2873/2021, né di aver mai ricevuto il bollettino postale contenente il calcolo dell'importo del canone di occupazione del suolo pubblico; ragioni per le quali il geom. *Parte_1* non poté, peraltro, procedere al pagamento del residuo canone (costituente presupposto per l'effettivo rilascio ed efficacia della concessione);

2--di non aver occupato in alcun modo il suolo pubblico a causa del fatto che l'appalto non ebbe alcun seguito per una serie di "congiunture organizzative" sfavorevoli (dimezzamento della forza Lavoro, impossibilità di reperire nuovi operai, indisponibilità di ponteggi da installare per i numerosi cantiere in essere a causa del Superbonus 110%, impennata dei costi dei materiali e dell'energia), eventi tali per cui il Condominio *[...]* *Parte_2* risolse anche il contratto di appalto; pertanto, sulla scorta della natura del Canone Patrimoniale Suolo Pubblico quale "canone corrispettivo dell'uso esclusivo del bene pubblico", egli non sarebbe tenuto a pagare alcunchè;

3--che l'ipotesi del "mancato ritiro" della concessione dovrebbe essere regolata come avviene nei casi di rinuncia all'occupazione prima della data di suo inizio, ove non si procede al pagamento di alcun canone, specie quando, come nel caso in esame, il richiedente la concessione non era stato avvisato del suo rilascio.

4—di non essere tenuto al pagamento di interessi e di penalità.

Con decreto del 7.6.2024, concessa *inaudita altera parte* la sospensione dell'efficacia esecutiva del provvedimento attesa l'entità dell'importo ingiunto pari ad euro 18.843,09, è stata fissata l'udienza cartolare di trattazione della causa per la data del 20.11.2024 (per la conferma, revoca o modifica della sospensione cautelare disposta).

Si è costituito in giudizio il *Controparte_1* contestando integralmente le argomentazioni difensive del ricorrente e chiedendo il rigetto delle domande; in particolare, ha precisato che il ricorrente era a conoscenza del rilascio del titolo concessiorio, tant'è che con email del 15.10.2021 – quindi in prossimità del termine iniziale di decorrenza del 19.10.2021 – ha richiesto, sempre a mezzo delegato, di posticipare al 2 novembre 2021 la data di inizio sia dell'occupazione di suolo pubblico (pratica CS-2873/2021) che di quella n. 5876/2021; istanza che veniva, peraltro, accolta dal *CP_1* che rilasciava una nuova concessione in data 18.10.2021 - sempre portante il N. 2873/2021 - avente durata di 120 gg decorrenti dal 2.11.2021.

Il *Controparte_1* dà atto di aver eseguito tempestivamente il calcolo dell'importo del canone patrimoniale dovuto in data 14.10.2021, di averlo caricato sul portale "City Space" e di averlo anche comunicato all'indirizzo email *Email_2* _ il 14.10.2021; inoltre, ha richiamato la circostanza che il ricorrente, nel presentare l'istanza, aveva dichiarato di aver preso visione degli obblighi e delle condizioni riportate nel Vigente Regolamento C.O.S.A.P. che prevede, al punto 2, che "…*le concessioni devono essere tutte ritirate entro il primo giorno di validità dell'atto per non incorrere in penalità e che la concessione non ritirata fa scaturire comunque l'obbligo di versamento del canone, delle penalità e degli interessi";* il Comune conclude affermando che, anche laddove il titolo non venga materialmente ritirato, permane l'obbligo del versamento del canone; ha, infine, rilevato che è possibile rinunciare alla concessione inserendo la relativa istanza nel Portale City Space entro il giorno prima l'inizio dell'occupazione, ma anche che il Portale inibisce a qualsiasi utente tale possibilità.

Con ordinanza del 20.11.2024, ritenuta la causa matura per la decisione, è stata fissata l'udienza "figurata" dell'11.06.2025 per l'emissione della sentenza; le parti hanno depositato le note sostitutive di udienza previste dall'art. 127 *ter* c.p.c. (valevoli anche come note conclusive).

Motivi della decisione

Premessa

Con la legge di Bilancio del 2020 (legge 27.12.2019 nr. 160 v. art. 1 commi da 816 a 836), dal 1.1.2021 è stato introdotto il Canone Unico Patrimoniale ed è stata riordinata la disciplina in materia di occupazione di aree pubbliche; in questo modo, sono state

sostituite una serie di canoni, tasse e imposte esistenti, tra cui, per quanto di rilievo, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche TOSAP, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche e per le aree private soggette a servitù di pubblico passaggio COSAP.

Il Canone è comprensivo di qualunque canone - ricognitorio o concessorio che sia - previsto da norme di legge e da altri regolamenti comunali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi.

Il *CP_1* di *CP_1* , all'art. 2 del proprio Regolamento [adottato con Delibera C.C. n. 13/2021 ai sensi e per gli effetti dell'art. 52 del Decreto Legislativo n. 446 del 15.12.1997 e ss. modifiche ed integrazioni] ha disciplinato le procedure per il rilascio, il rinnovo e la revoca degli atti di concessione o autorizzazione.

Nell'ambito dell'autonomia regolamentare riconosciutagli in materia di canone per l'occupazione di suolo pubblico, il *Controparte_1* ha disciplinato anche la fattispecie del "mancato ritiro" del titolo concessorio dell'occupazione di suolo pubblico (che connota il caso concreto) da parte del suo richiedente e le conseguenze legate a tale "omissione".

In fatto

Occorre, sin da subito, chiarire che parte ricorrente NON ha contestato il fatto che il geom. *Controparte_2* quale delegato nella gestione della pratica amministrativa *de qua*, aveva inviato via email in data 15.10.2021 alle ore 10.12 la "*Richiesta di posticipare la data di inizio montaggio cantiere Parte_2 angolo Via Giotto"* del seguente tenore: "*Buongiorno, con la presente con delega del rappresentante Impresa Edile Coni, sono a richiedere di posticipare per il 2 novembre la data di inizio di occupazione Pratica CS 2873/2021 e ordinanza rilasciata nr. 5876/2021* ***(vedi allegati)*** *per motivi di assenza di reperimento materiale di montaggio ponteggio, con arrivo di nuova struttura a fine ottobre; pertanto, si richiede la massima collaborazione nel posticipare la data di inizio cantierizzazione dal 2.11.2021 per la solita durata di 120 gg; inoltre sono a chiedervi eventuale procedimento o iter da seguire per posticipare la data sopra indicata".*

L'allegazione a tale email della concessione CS n. 2873/2021 e dell'ordinanza nr. 5876/2021 comprovano l'avvenuta presa di conoscenza dell'esistenza dei titoli amministrativi da parte del ricorrente.

In adempimento alla richiesta del 15.10.2021, la Direzione Nuove Infrastrutture e Mobilità in data 18.10.2201 ore 9,32 ha emesso una nuova concessione, in sostituzione della precedente, con diversa decorrenza di validità (dal 2.11.2021 al 1.3.2022),

conservando il medesimo numero CS 2873/2021, rispetto alla quale l'importo del canone dovuto non veniva, comunque, mutato.

Infine, l'invio del bollettino relativo al pagamento del canone è stato effettuato dal *Controparte_1* verso l'account indicato nella prima richiesta dal ricorrente.

In diritto

Ciò premesso in fatto, il ricorrente, che lamenta il sopraggiungere di circostanze lavorative ed organizzative tali per cui non potè dare inizio alla cantierizzazione dei lavori edili, era stato certamente posto nella condizione di adottare ogni diversa decisione (ivi compresa quella di rinunciare alla concessione) per non pagare il canone, essendo tenuto a conoscere l'ulteriore prescrizione regolamentare, secondo la quale "*La concessione o autorizzazione non ritirata dal richiedente fa scaturire l'obbligo al versamento del Canone e delle penalità e interessi di cui all'art.28 avendo comunque l'atto autorizzatorio determinato una sottrazione di suolo pubblico per un interesse privato e specifico*…" (cfr. art. 14 comma 4° del Regolamento).

A medesima conclusione si perviene anche nel caso in cui l'occupazione non si è materialmente concretizzata: difatti, il concessionario è obbligato al pagamento del relativo canone - calcolato secondo quanto previsto dal Regolamento - per tutta la durata prevista nel provvedimento autorizzativo e tale argomento supera anche la critica relativa alla sproporzionatezza della somma diffidata, ivi comprese le maggiorazioni di cui all'art. 27 del citato Regolamento.

Il canone per l'occupazione di aree pubbliche è da sempre stato inteso come un *quid* ontologicamente diverso, sotto il profilo strettamente giuridico, dal tributo per la medesima occupazione (TOSAP), in quanto quest'ultimo è configurato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta nel caso di occupazione abusiva, dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici, mentre il *Controparte_3 [...]* (già COSAP) è dovuto per la sottrazione materiale (di fatto) al sistema della viabilità di un' area o spazio pubblico; in particolare, la concessione può essere definita come un provvedimento volto a consentire a che il bene demaniale venga sottratto all'uso pubblico ordinario al fine di essere utilizzato esclusivamente dal soggetto privato che ne abbia fatto istanza.

In altre parole, con la concessione si crea un vero e proprio diritto di utilizzare un bene pubblico demaniale, accordato dalla Pubblica Amministrazione competente (proprietaria del bene), dietro il versamento di un canone periodico e con il rischio di impresa gravante sul concessionario.

Il *CP_1* nel rilasciare la concessione, deve valutare esclusivamente la compatibilità dell'uso richiesto con l'interesse pubblico: salvaguardia del passaggio

pedonale; tutela della quiete pubblica; protezione del patrimonio pubblico; rispetto dell'ambiente urbano.

Tale differenza era stata colta ed affermata già dalle Sezioni Unite della Cassazione in occasione delle ordinanze n. 12167 del 2003 e n. 14864 del 2006 n. 1239 del 2005.

Il *CP_4* costituisce un'entrata di carattere patrimoniale, mentre la TOSAP è un'entrata tributaria.

Stabilita l'oggettiva differenza fra TOSAP e *CP_4* derivante dalla diversità del titolo che ne legittima l'applicazione - da individuarsi, rispettivamente, per la prima nel fatto materiale dell'occupazione del suolo pubblico, e per il secondo in un provvedimento amministrativo, effettivamente adottato o fittiziamente ritenuto sussistente, di concessione dell'uso esclusivo o speciale di detto suolo - è stata esclusa la natura di tributo del COSAP (cfr. sentenza del Consiglio di Stato sez. V, 5.1.2024 nr. 222 "il *canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche è un'entrata non tributaria la cui tariffa è determinata tenendo conto oltre che delle esigenze del bilancio, del valore economico, della disponibilità dell'area in relazione al tipo di attività per cui l'occupazione è concessa, del sacrificio imposto alla collettività con la rinuncia all'uso pubblico dell'area stessa, e dell'aggravamento degli oneri di manutenzione derivante dall'occupazione del suolo e del sottosuolo*"), essendo un'entrata patrimoniale non legata all'utilizzo concreto dell'area pubblica ma al fatto che sia stato emesso un provvedimento amministrativo in funzione di esso; il canone 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 avrebbe tratto il singolo.

L'obbligazione di pagamento del canone sorge *ipso jure*, per il solo fatto che un soggetto abbia chiesto di utilizzare il suolo pubblico (salva rinuncia tempestiva che nel caso di specie non è stata manifestata).

Attualmente la Legge n. 160 del 2019 (art. 1, commi da 816 e 836) ha previsto, a partire dal 2021, l'istituzione da parte dei Comuni di un nuovo canone denominato CUP (canone unico patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria) in sostituzione del canone COSAP e del CIP (Canone Iniziative Pubblicitarie), non mutandone la natura giuridica.

Pertanto, in applicazione della predetta norma regolamentare, ancorchè l'occupazione non si sia concretata, il concessionario è obbligato al pagamento del relativo canone - calcolato secondo quanto previsto dal Regolamento - per tutta la

durata prevista nel provvedimento autorizzativo e tale argomento supera anche la critica relativa alla sproporzionatezza della somma diffidata.

Altresì dovuta è la maggiorazione del 30% calcolata ex art. 27 del Citato Regolamento comunale [L'art. 1, comma 821, lett. h), della legge n. 160 del 2020, sembra prevedere una sanzione minima pari al canone dovuto, quindi del 100%. Tuttavia, in *CP_1*, il *CP_1* ha previsto una sanzione più favorevole per le ipotesi di omesso, parziale o tardivo versamento, in ossequio al principio generale sancito dall'art. 50 della legge n. 449 del 1997, che autorizza l'intervento regolamentare anche per le entrate diverse da quelle tributarie e la misura del 30% sembra ragionevole].

L'opposizione viene dunque rigettata.

Le spese processuali vengono liquidate nel minimo per la fase di studio ed introduttiva e seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale di Firenze, sezione seconda civile, definitivamente pronunciando, rigetta le domande di parte ricorrente e conferma la diffida ad adempiere nr. 204 del 2024 emessa dalla *Controparte_5* Finanziarie del *Controparte_1*

Le Spese processuali di parte resistente sono poste a carico di parte ricorrente e sono liquidate in euro 849 per compenso professionale, oltre le spese vive documentate ed oneri di legge.

Firenze, 16 giugno 2025

Il giudice on.

Liliana Anselmo de Vivo