



### Comitato scientifico:

Simone **ALECCI** (Magistrato) - Elisabetta **BERTACCHINI** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Mauro **BOVE** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe **BUFFONE** (Magistrato addetto alla direzione generale della giustizia civile presso il Ministero della Giustizia) - Tiziana **CARADONIO** (Magistrato) - Costanzo Mario **CEA** (Magistrato, già Presidente di sezione) - Paolo **CENDON** (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco **CESARI** (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina **CHIARAVALLOTTI** (Presidente di Tribunale) - Bona **CIACCIA** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo **CIRCELLI** (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio **CORASANITI** (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) - Mirella **DELIA** (Magistrato) - Lorenzo **DELLI PRISCOLI** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Paolo **DI MARZIO** (Consigliere Suprema Corte di Cassazione) - Francesco **ELEFANTE** (Magistrato T.A.R.) - Annamaria **FASANO** (Consigliere presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo **FERRI** (Magistrato, già Sottosegretario di Stato alla Giustizia) - Francesco **FIMMANO'** (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio **FORGILLO** (Presidente di Tribunale) - Andrea **GIORDANO** (Magistrato della Corte dei Conti) - Mariacarla **GIORGETTI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi **IANNI** (Magistrato) - Francesco **LUPIA** (Magistrato) - Giuseppe **MARSEGLIA** (Magistrato) - Roberto **MARTINO** (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Francesca **PROIETTI** (Magistrato) - Serafino **RUSCICA** (Consigliere parlamentare presso il Senato della Repubblica) - Piero **SANDULLI** (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano **SCHIRO'** (Presidente del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche) - Bruno **SPAGNA MUSSO** (già Consigliere di Cassazione ed assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo **SPAZIANI** (Magistrato dell'Ufficio del Massimario della Corte Suprema di Cassazione) - Antonella **STILO** (Magistrato, Presidente di sezione) - Antonio **URICCHIO** (Professore ordinario di diritto tributario, già Magnifico Rettore, Presidente Anvur) - Antonio **VALITUTTI** (Presidente di Sezione presso la Suprema Corte di Cassazione) - Alessio **ZACCARIA** (Professore ordinario di diritto privato, già componente laico C.S.M.).

## Ingiunzione fiscale, contenuti del giudizio di opposizione

Il c.d. procedimento di ingiunzione fiscale (di cui al R.D. n. 639/1910) è un procedimento speciale per la riscossione dei tributi che si pone come alternativa eccezionale al procedimento monitorio ordinario disciplinato dal codice civile. Posto che il giudizio di opposizione all'ingiunzione è un giudizio di accertamento negativo della pretesa creditoria manifestata nell'ingiunzione impugnata e l'ingiunzione è un atto idoneo ad introdurre un giudizio sulla debenza o meno della pretesa creditoria (di talché il giudizio di opposizione non è circoscritto alla verifica della legittimità formale dell'ingiunzione, ma investe, a prescindere da una domanda espressa in tal senso, il merito della pretesa creditoria), l'ingiunzione di cui al citato regio decreto, perduta la funzione di precetto e di titolo esecutivo, a seguito dell'art. 130, comma 2, del d.p.r. n. 43/1988, ha conservato la residuale funzione di atto impositivo con efficacia accertativa della pretesa erariale, come tale idoneo ad introdurre un giudizio sulla debenza dell'imposta per cui, nel giudizio di opposizione all'ingiunzione, l'Amministrazione, che sul piano dell'onere della prova assume la posizione di attore in senso sostanziale, ove ne chieda la conferma, avanza una domanda consistente nel veder riconosciuto, in tutto o in parte, il diritto di recupero così azionato; ne consegue che la cognizione del giudice non può limitarsi alla verifica dei presupposti formali di validità dell'atto impositivo,

*ma deve estendersi al merito della pretesa erariale in esso espressa, sulla cui fondatezza egli è comunque tenuto a statuire, anche a prescindere da una specifica richiesta in tal senso, e sulla base degli elementi di prova adottati dall'ente creditore e contrastati dal soggetto ingiunto.*

NDR: in tal senso Cass. 22792/2011.

### **Tribunale di Milano, sentenza del 1.7.2021**

*...omissis...*

In via generale, non pare inutile ricordare quanto affermato dalla Suprema Corte in merito alla natura del canone per cui è causa. In particolare, la Corte di Cassazione ha osservato che: “il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, istituito dall'art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997, come modificato dall'art. 31 della legge n. 448 del 1998, è stato concepito dal legislatore come un "quid" ontologicamente diverso, sotto il profilo strettamente giuridico, dalla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; esso è, infatti, configurato come corrispettivo di una concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici ed 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 trae il singolo (...)” (in tal senso Cass. 06-08-2009 n. 18037).

Va, ancora, premesso che l'art. 63 del d.lgs. 446/1997 prevede la facoltà per i Comuni di “prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile [...] sia assoggettata al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione, determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa. Il pagamento del canone può essere anche previsto per l'occupazione di aree private soggette a servitù di pubblico passaggio costituita nei modi di legge” *omissis*.

In ordine alla normativa della materia, con particolare riferimento al procedimento di ingiunzione fiscale, si osserva quanto segue.

Il R.D. n. 639/1910 delinea un procedimento speciale per la riscossione dei tributi, comunemente chiamato “ingiunzione fiscale”, che si pone come alternativa eccezionale al procedimento monitorio ordinario disciplinato dal codice civile. La possibilità di giovare di un procedimento ingiuntivo che, a differenza del rito ordinario, non prevede l'intervento dell'autorità giudiziaria, costituisce una specifica modalità di esercizio del potere d'imperio della Pubblica Amministrazione che, in questo caso, è legittimata ex lege ad intimare direttamente ai suoi debitori il pagamento dei tributi, senza l'intermediazione dell'organo giurisdizionale.

In tal senso, la cosiddetta “ingiunzione fiscale” rappresenta un procedimento speciale, derogatorio rispetto all'ordinaria procedura di ingiunzione, che combina in sé gli strumenti del decreto ingiuntivo e del precetto e presuppone l'autoaccertamento del tributo da parte dell'Ente pubblico, titolare di uno specifico potere impositivo. Come da tempo chiarito dalla Suprema Corte, il giudizio di opposizione all'ingiunzione è un giudizio di accertamento negativo della pretesa creditoria manifestata nell'ingiunzione impugnata (Cass. civ., sez. 3, n. 3341/2009) e l'ingiunzione è un atto idoneo ad introdurre un giudizio sulla debenza o meno della pretesa creditoria, di talché il giudizio di opposizione non è circoscritto alla verifica della legittimità formale dell'ingiunzione, ma investe, a prescindere da una domanda espressa in tal senso, il merito della pretesa creditoria.

L'ingiunzione di cui al citato regio decreto, perduta la funzione di precetto e di titolo esecutivo, a seguito dell'art. 130, comma 2, del d.p.r. n. 43/1988, ha conservato la residuale funzione di atto impositivo con efficacia accertativa della pretesa erariale, come tale idoneo ad introdurre un giudizio sulla debenza dell'imposta per cui, nel giudizio di opposizione all'ingiunzione, l'Amministrazione, che sul piano dell'onere della prova assume la posizione di attore in senso sostanziale, ove ne chieda la conferma, avanza una domanda consistente nel veder riconosciuto, in tutto o in parte, il diritto di recupero così azionato; ne consegue che la cognizione del giudice non può limitarsi alla verifica dei presupposti formali di validità dell'atto impositivo, ma deve

estendersi al merito della pretesa erariale in esso espressa, sulla cui fondatezza egli è comunque tenuto a statuire, anche a prescindere da una specifica richiesta in tal senso, e sulla base degli elementi di prova addotti dall'ente creditore e contrastati dal soggetto ingiunto (Cass. civ., sez. 1, n. 22792/2011).

Occorre preliminarmente ricordare che per il consolidato “principio della ragione più liquida” - secondo cui la tutela giurisdizionale deve risultare effettiva e celere per le parti in giudizio (Cass. Civ., SS.UU., n. 9936/2014. Cfr. Cass. Civ., SS.UU., nn. 26242-3/2014) – è consentito al Giudice di decidere la causa sulla base della questione ritenuta di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, senza dover esaminare previamente le altre questioni, anche se preliminari (Cass. Civ., n. 987/2018. Cfr. Cass. Civ., nn. 23531/2016; 2853/2017 e 2909/2017).

Ciò posto, parte attrice eccepisce preliminarmente l'omessa notifica dei verbali di contestazione *omissis*.

La censura dell'attrice è parzialmente fondata per i motivi che seguono.

Con riferimento alla posizione della società attrice, l'art. 6 della L. 689/1981 detta una speciale disciplina per la responsabilità solidale riferita alle sanzioni pecuniarie amministrative *omissis*.

Quanto alla contestazione di cui al verbale *omissis*, regolarmente notificato all'attrice, questo Tribunale ritiene che il credito vantato dal Comune di Milano per tale titolo sia fondato, non essendo le doglianze sollevate dall'attrice legittime per le ragioni che seguono.

Preliminarmente la società attrice ha contestato il mancato rispetto dei termini procedurali di cui all'art. 18 della L. 689/1981 con lesione del diritto di difesa poiché ad oggi il Comune di Milano non si è ancora espresso sulle memorie difensive depositate nell'interesse di *omissis* s.a.s.

La doglianza è infondata.

La giurisprudenza di legittimità ha esposto il principio per cui l'eventuale assenza di una preventiva interlocuzione tra privato e pubblica amministrazione non incide sulla validità del procedimento di irrogazione della sanzione, né del provvedimento di ordinanza ingiunzione, in quanto le eventuali argomentazioni difensive che l'incolpato avrebbe potuto far valere in sede amministrativa possono essere efficacemente dedotte in sede di opposizione – che si configura come atto introduttivo di un giudizio di accertamento della pretesa sanzionatoria - ricevendo non minore tutela di quella che avrebbe potuto ottenere davanti all'autorità amministrativa (Cass. n. 1394/2007). Inoltre, condividendo e richiamando quanto già statuito in proposito da questa sezione, si osserva che dall'occupazione abusiva discendono due differenti illeciti amministrativi (con relative sanzioni di cui alle lettere b) e c) dell'art. 20, comma 3, del regolamento Co.), nonché l'obbligo di versamento di un'indennità pari al canone da versare all'amministrazione per l'occupazione, aumentato del 30% (lettera a). L'indennità di cui alla lettera a) e le sanzioni di cui alle lettere b) e c) hanno natura e contenuti differenti e, sebbene prendano origine dal medesimo atto di accertamento, procedono in ambiti diversi e soggiacciono a discipline diverse tra loro: la prima attiene alla pretesa creditoria dell'ente, che può essere fatta valere con azioni monitorie ovvero ordinarie a cognizione piena; le seconde soggiacciono ai principi di cui alla L. 689/1981 e del codice della strada. Di conseguenza, le vicende riguardanti l'illecito amministrativo e l'irrogazione della sanzione amministrativa non hanno rilievo sull'indennità dovuta ex art. 20, lettera a) e la sussistenza del relativo credito prescinde dall'esito della procedura amministrativa eventualmente avviata dal trasgressore ex lege n. 689/1981, che riguarda esclusivamente l'illecito amministrativo (cfr. sentenza n. 4634/2019 Trib. Milano).

Quanto alla carenza di motivazione del provvedimento opposto, sia l'avviso di pagamento, sia l'ingiunzione sono sufficientemente motivati poiché riportano la metodologia di calcolo dell'indennità aggiuntiva in ragione dello spazio abusivamente occupato e richiamo il verbale di accertamento, con ciò rendendo del tutto comprensibile il percorso seguito dalla pubblica amministrazione nell'accertamento della difformità riscontrata e della conseguente applicazione della somma richiesta.

Quanto alla sussistenza dell'occupazione abusiva, va evidenziato che il verbale di contestazione redatto da agenti della Polizia Locale è atto pubblico e, a norma dell'art. 2700 c.c. fa' piena prova - fino a querela di falso - dei fatti attestati dal pubblico ufficiale rogante come da lui compiuti o avvenuti in sua presenza o che abbia potuto conoscere senza alcun margine di apprezzamento (ex

plurimis, Cass. n. 28060/17, n. 20025/16). Non può, pertanto, essere revocato in dubbio che nella giornata del 30-08-2016, vi sia stata un'occupazione illegittima di suolo pubblico.

In ordine alla posizione dell'attrice, già si è detto al precedente punto 2.2. che i Tr. Gr. s.a.s. rivestono la qualità di obbligato in solido per essere titolare della domanda autorizzativa e destinatario della stessa.

La quantificazione della somma dovuta dall'attrice per l'occupazione abusiva effettuata in data 30-08-2016 è corretta: infatti, il comune di Milano ha applicato i parametri indicati nel Regolamento Comunale e nell'allegato Tariffario (doc. n. 1 della convenuta), applicando la sanzione e la relativa maggiorazione del 30% sulla sola area oggetto di occupazione abusiva (e cioè mq 34,46 arrotondati a 34,50 su un totale di suolo occupato di mq. 84,46) rispetto a quella autorizzata (mq 50,00). Pertanto, l'importo dovuto dall'attrice al Comune di Milano per ,l'occupazione difforme posta in essere il giorno 30-08-2016 è pari complessivi euro 308,19.

Quanto alle spese di lite, considerando l'entità della somma richiesta dal comune di Milano nell'ingiunzione avversata e la somma accertata come dovuta in questa sede, nonché la reciproca soccombenza, si ritiene che le spese debbano essere integralmente compensate.

## PQM

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone: annulla l'ingiunzione di pagamento *omissis* emessa in data 15-10-2018 dal Comune di Milano e notificata in data 12-12-2018 per il complessivo importo di euro 9.701,00; ridetermina la somma dovuta da *omissis* SAS al Comune di Milano in euro 308,19; compensa integralmente le spese di lite.

---

---

**COORDINATORE Redazionale:** Giulio SPINA

---

**Comitato REDAZIONALE INTERNAZIONALE:**

Giovanni Alessi, **New York City** (United States of America)  
Daria Filippelli, **London** (United Kingdom)  
Wylia Parente, **Amsterdam** (Nederland)

---

**Comitato REDAZIONALE NAZIONALE:**

Jacopo Maria Abruzzo (**Cosenza**), Danilo Aloe (**Cosenza**), Arcangelo Giuseppe Annunziata (**Bari**), Valentino Aventaggiato (**Lecce**), Paolo Baiocchetti (**L'Aquila**), Elena Bassoli (**Genova**), Eleonora Benin (**Bolzano**), Miriana Bosco (**Bari**), Massimo Brunialti (**Bari**), Elena Bruno (**Napoli**), Triestina Bruno (**Cosenza**), Emma Cappuccio (**Napoli**), Flavio Cassandro (**Roma**), Alessandra Carafa (**L'Aquila**), Silvia Cardarelli (**Avezzano**), Carmen Carlucci (**Taranto**), Laura Carosio (**Genova**), Giovanni M. Casamento (**Roma**), Gianluca Cascella (**Napoli**), Giovanni Cicchitelli (**Cosenza**), Giulia Civiero (**Treviso**), Francesca Colelli (**Roma**), Valeria Conti (**Bergamo**), Cristina Contuzzi (**Matera**), Raffaella Corona (**Roma**), Mariantonietta Crocitto (**Bari**), Paolo F. Cuzzola (**Reggio Calabria**), Giovanni D'Ambrosio (**Napoli**), Ines De Caria (**Vibo Valentia**), Shana Del Latte (**Bari**), Francesco De Leo (**Lecce**), Maria De Pasquale (**Catanzaro**), Anna Del Giudice (**Roma**), Fabrizio Giuseppe Del Rosso (**Bari**), Domenico De Rito (**Roma**), Giovanni De Sanctis (**L'Aquila**), Silvia Di Iorio (**Pescara**), Iliaria Di Punzio (**Viterbo**), Anna Di Stefano (**Reggio Calabria**), Pietro Elia (**Lecce**), Eremita Anna Rosa (**Lecce**), Chiara Fabiani (**Milano**), Addy Ferro (**Roma**), Bruno Fiammella (**Reggio Calabria**), Anna Fittante (**Roma**), Silvia Foiadelli (**Bergamo**), Michele Filippelli (**Cosenza**), Elisa Ghizzi (**Verona**), Tiziana Giudice (**Catania**), Valentina Guzzabocca (**Monza**), Maria Elena Iafolla (**Genova**), Daphne Iannelli (**Vibo Valentia**), Daniele Imbò (**Lecce**), Francesca Imposimato (**Bologna**), Corinne Isoni (**Olbia**), Domenica Leone (**Taranto**), Giuseppe Lisella (**Benevento**), Francesca Locatelli (**Bergamo**), Gianluca Ludovici (**Rieti**), Salvatore Magra (**Catania**), Chiara Medinelli (**Genova**), Paolo M. Storani (**Macerata**), Maximilian Mairov (**Milano**), Damiano Marinelli (**Perugia**), Giuseppe Marino (**Milano**), Rossella Marzullo (**Cosenza**), Stefano Mazzotta (**Roma**), Marco Mecacci (**Firenze**), Alessandra Mei (**Roma**), Giuseppe Donato Nuzzo (**Lecce**), Emanuela Palamà (**Lecce**), Andrea Panzera (**Lecce**), Michele Papalia (**Reggio Calabria**), Enrico Paratore (**Palmi**), Filippo Pistone (**Milano**), Giorgio G. Poli (**Bari**), Andrea Pontecorvo (**Roma**), Giovanni Porcelli (**Bologna**), Carmen Posillipo (**Caserta**), Manuela Rinaldi (**Avezzano**), Antonio Romano (**Matera**), Paolo Russo (**Firenze**), Elena Salemi (**Siracusa**), Diana Salonia (**Siracusa**), Rosangela Santosuosso (**Alessandria**), Jacopo Savi (**Milano**), Pierpaolo Schiattone (**Lecce**), Marco Scialdone (**Roma**), Camilla Serraiotto (**Trieste**), Valentina Siclari (**Reggio Calabria**), Annalisa Spedicato (**Lecce**), Rocchina Staiano (**Salerno**), Emanuele Taddeolini Marangoni (**Brescia**), Luca Tantalo (**Roma**), Marco Tavernese (**Roma**), Ida Tentorio (**Bergamo**), Fabrizio Testa (**Saluzzo**), Paola Todini (**Roma**), Fabrizio Tommasi (**Lecce**), Mauro Tosoni (**Lecco**), Salvatore Trigilia (**Roma**), Annunziata Maria Tropeano (**Vibo Valentia**), Elisabetta Vitone (**Campobasso**), Nicolò Vittoria (**Milano**), Luisa Maria Vivacqua (**Milano**), Alessandro Volpe (**Roma**), Luca Volpe (**Roma**), Giulio Zanardi (**Pavia**).

---

**SEGRETERIA del Comitato Scientifico:** Valeria VASAPOLLO

---



Distribuzione commerciale: **Edizioni DuePuntoZero**

