

BENI PUBBLICI: Cass. civ., Sezione III, Sentenza 11 marzo 2026, n. 5509, in Guida la Diritto n. 14 del 2026, pag. 47.

Beni Pubblici – Occupazione di spazi ed aree pubbliche - occupazione in assenza di concessione rilasciata – Canone Cosap - E’ dovuto -Prescrizione decennale *ex* articolo 2946 c.c. – Applicabilità.

In tema di canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap) *ex* articolo 63 del Dlgs n. 446 del 1997, come modificato dall'articolo 31 della legge n. 448 del 1998, il pagamento dovuto per l'occupazione del suolo o soprassuolo pubblico in assenza di concessione rilasciata dall'ente proprietario non è assimilabile al canone previsto in caso di locazione, né alle altre prestazioni periodiche di cui all'articolo 2948, nn. 1, 1-bis e 2, del codice civile, in quanto assolve alla funzione di compensare, per tutta la durata dello stato di indisponibilità del bene, il detrimento derivante dal suo mancato godimento; ne consegue che esso integra un'obbligazione di natura indennitaria, soggetta al termine ordinario di prescrizione decennale *ex* articolo 2946 del codice civile, collegato al compimento di ciascun anno di occupazione, sicché la prescrizione decorre dal giorno in cui ha termine la relativa annualità, ovvero l'occupazione stessa, ove antecedente alla scadenza dell'anno, restando esclusa l'applicabilità dell'articolo 2948, n. 4, del codice civile.

FATTI DI CAUSA

1. A.T.I.V.A. Spa convenne in giudizio, nel 2019, davanti al Tribunale di Torino, il Comune di Rivoli e la Imposte Comunali Affini Srl (d'ora in poi ICA Srl), quale concessionaria del servizio di accertamento, liquidazione e riscossione del canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap) in nome e per conto del Comune, proponendo opposizione avverso gli avvisi di liquidazione, accertamento e riscossione nn. 51/2013 e 54/2013 relativi all'annualità 2013 e concernenti le aree sottostanti l'impronta di cavalcavia autostradali insistenti su viabilità comunale.

Si costituì ICA Srl, contestando l'opposizione e chiedendone il rigetto, con conferma della legittimità e fondatezza degli avvisi; il Comune di Rivoli rimase invece contumace.

2. Il Tribunale di Torino, con sentenza n. 639/2022, accolse l'opposizione, dichiarando illegittima, infondata e comunque prescritta la pretesa del Comune di Rivoli (e del concessionario) di assoggettare a Cosap le aree sottostanti l'impronta autostradale per l'anno 2013 e annullando gli avvisi impugnati sul triplice rilievo:

- a) dell'applicabilità della prescrizione quinquennale *ex* art. 2948, n. 4, c.c., che ritenne maturata;
- b) della mancata dimostrazione dell'appartenenza delle aree al demanio o patrimonio indisponibile comunale, richiesta dall'art. 63 D.Lgs. n. 446 del 1997;
- c) della natura pubblica delle opere autostradali realizzate in base a dichiarazione di pubblica utilità.

3. Interpose gravame ICA Srl, chiedendo la riforma integrale della sentenza, in particolare quanto alla prescrizione (poiché in tesi decennale, ovvero non maturata neppure nel termine quinquennale) e alla sussistenza dei presupposti applicativi del Cosap.

A.T.I.V.A. Spa vi resistette e propose appello incidentale in punto di spese, dolendosi della compensazione; il Comune di Rivoli rimase contumace.

4. La Corte d'Appello di Torino, con sentenza n. 17/2025, resa pubblica il 10 gennaio 2025, ha rigettato sia l'appello principale di ICA Srl che quello incidentale di A.T.I.V.A. Spa, confermando la decisione di primo grado.

Ha infatti ritenuto che nella specie trovasse applicazione il termine quinquennale di prescrizione ex art. 2948, n. 4, c.c., per la natura periodica dell'obbligazione da Cosap in caso di occupazione permanente, individuando il dies a quo nel 31 marzo 2013 (termine di pagamento dell'annualità, ai sensi del regolamento comunale) e reputando quindi prescritta, al 31 marzo 2018, la pretesa fatta valere con gli avvisi notificati nel novembre 2018 e gennaio 2019; dichiarò assorbite le questioni di merito relative al presupposto impositivo e confermò la compensazione delle spese di entrambi i gradi per la complessità e novità delle questioni.

Ha ritenuto a tal fine dirimente la circostanza che Ativa Spa abbia iniziato la sua occupazione di suolo pubblico nel corso degli anni Settanta, in esecuzione della concessione dello Stato per la realizzazione e la gestione del sistema autostradale e tangenziale di Torino, da ciò traendo il convincimento che, sebbene, pacificamente, il Comune di Rivoli non avesse mai rilasciato alcun atto concessorio per i tratti di strada (e in generale, di spazio pubblico) di sua competenza su cui interferisce il tratto tangenziale, "tuttavia, per quanto non regolata tramite concessione, l'occupazione di suolo pubblico in esame non può in alcun modo considerarsi abusiva, traendo origine e giustificazione nella concessione a suo tempo stipulata da Ativa Spa con lo Stato e più volte modificata e novata, da ultimo con la Convenzione unica Anas Spa - Ativa Spa del 7.11.2007"; da ciò la conclusione secondo cui "trattasi... di una fattispecie peculiare di occupazione di suolo pubblico comunale, in via di fatto, che non rientra né nell'occupazione disciplinata da atto concessorio né nell'occupazione abusiva" e che "la circostanza che la costruzione dell'autostrada, da cui deriva l'imposizione del Cosap, risponda a fini di pubblica utilità consente di ritenerla senz'altro assimilabile all'occupazione regolata piuttosto che a quella abusiva".

5. Per la cassazione di tale sentenza ha proposto ricorso ICA Spa (già Srl), affidandosi a tre motivi; ha resistito A.T.I.V.A. Spa, con controricorso e ricorso incidentale, quest'ultimo limitato alla regolamentazione delle spese di lite, articolato in un motivo.

6. Il P.M. ha depositato memoria, concludendo per l'accoglimento del primo motivo del ricorso principale, con assorbimento del secondo motivo e del ricorso incidentale.

Entrambe le parti hanno depositato memoria ai sensi dell'art. 378 c.p.c., la ricorrente principale insistendo per l'applicazione della prescrizione decennale (e, subordinatamente, per l'assenza di prescrizione anche in ipotesi di termine quinquennale) e per la decisione nel merito, la resistente ribadendo l'incensurabilità della statuizione sulla prescrizione quinquennale e sulla decorrenza del termine, nonché la fondatezza del proprio ricorso incidentale sulle spese.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo la ricorrente denuncia, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 3, cod. proc. civ., "violazione dell'articolo 2946 c.c. e falsa applicazione dell'articolo 2948, n.4, c.c. e violazione dell'articolo 3 del Regolamento comunale Cosap di Rivoli" per avere la Corte d'Appello sussunto il credito da Cosap nell'alveo delle obbligazioni periodiche soggette a prescrizione quinquennale ex art. 2948, n. 4, c.c., anziché in quello delle obbligazioni indennitarie soggette al termine ordinario decennale ex art. 2946 c.c.; deduce che, nell'ipotesi di occupazione del soprassuolo comunale mediante cavalcavia autostradali in assenza di concessione comunale, sussistono tante obbligazioni autonome quante sono le annualità di occupazione, ciascuna collegata alla specifica annualità e non ad un unico rapporto di durata, sicché trova applicazione la prescrizione decennale, con decorrenza dalla fine di ciascun anno.

2. Con il secondo subordinato motivo — rubricato "violazione dell'articolo 26, comma 3, Regolamento Comunale Cosap del Comune di Rivoli e dell'articolo 2935 c.c., in relazione a quanto previsto dall'articolo 360, comma 1, n.3, c.p.c." — la ricorrente lamenta che, anche volendo applicare la prescrizione quinquennale, la Corte d'Appello abbia errato nel fissarne il dies a quo al 31 marzo 2013, sostenendo che, sulla base del combinato disposto degli artt. 2935 c.c. e 26, comma 3, del Regolamento Cosap di Rivoli, il diritto di credito sarebbe divenuto esigibile, per l'annualità 2013, solo al 31 dicembre 2013 (o, al più, al 1 gennaio 2014), conseguendone la maturazione della prescrizione quinquennale solo al 31 dicembre 2018/1 gennaio 2019 e la tempestività sia dell'avviso n. Omissis (notificato il 16 novembre 2018), sia dell'avviso n. 54/2013, atteso che la spedizione del relativo plico è avvenuta il 28 dicembre 2018, in tempo utile ai fini dell'effetto interruttivo secondo il principio di scissione del perfezionamento della notifica tra notificante e destinatario.

3. Con il terzo motivo — rubricato "decisione della causa nel merito ai sensi dell'articolo 384, comma 2, c.p.c. sulle questioni rimaste assorbite non necessitanti di ulteriori accertamenti in punto di fatto" — la ricorrente chiede che, una volta cassata la sentenza d'appello, questa Corte decida nel merito rigettando l'opposizione proposta da A.T.I.V.A. Spa, sul presupposto che le questioni di merito ritenute assorbite (presupposti oggettivi e soggettivi del Cosap, titolarità e natura delle aree, eventuali esenzioni, validità e motivazione degli avvisi) non necessiterebbero di ulteriori accertamenti in fatto, anche alla luce della copiosa giurisprudenza di legittimità favorevole all'assoggettamento a Cosap delle occupazioni del soprassuolo stradale mediante cavalcavia autostradali.

4. Con l'unico motivo di ricorso incidentale A.T.I.V.A. Spa in liquidazione denuncia, con riferimento all'art. 360, primo comma, num. 4, cod. proc. civ., "violazione e falsa applicazione degli artt. 91 c.p.c. e 92 c.p.c." per avere la Corte di Appello e prima di essa il giudice di primo grado compensato tra le parti le spese di lite in violazione del principio della soccombenza, non vertendosi né in un caso

di soccombenza reciproca, né sussistendo le altre ipotesi indicate dall'art. 92 cit. o il concorso di gravi ed eccezionali ragioni, non essendo state tali ragioni specificamente dedotte.

5. Il primo motivo del ricorso principale è fondato.

La sentenza impugnata ha ricondotto la pretesa del Comune di Rivoli per il Cosap relativo all'annualità 2013 nell'ambito applicativo dell'art. 2948, n. 4, c.c., reputando che, in presenza di occupazione permanente del soprassuolo comunale mediante viadotti autostradali, l'obbligazione di pagamento del canone avesse natura periodica e fosse, pertanto, soggetta alla prescrizione quinquennale, con decorrenza, per l'anno di riferimento, dal 31 marzo 2013.

Tale conclusione non è conforme ai principi affermati da questa Corte in tema di indennità dovuta per l'occupazione di beni pubblici.

In continuità con un orientamento risalente e consolidato, si è ripetutamente affermato che l'indennizzo dovuto per l'occupazione di beni pubblici non è assimilabile né al canone di locazione né alle altre prestazioni periodiche di cui all'art. 2948, nn. 1, 1-bis e 2, c.c., poiché assolve alla funzione di compensare, medio tempore, per tutta la durata dello stato di indisponibilità del bene, il detrimento derivante dal suo mancato godimento; ne consegue che esso ingenera un'obbligazione di tipo indennitario, soggetta alla prescrizione ordinaria decennale, collegata al compimento di ciascun anno di occupazione e decorrente dal giorno in cui ha termine la relativa annualità, ovvero l'occupazione stessa, ove cessata prima della scadenza dell'anno (v. Cass. 13/08/2019, n. 21353).

In tale prospettiva, questa Corte ha escluso che l'indennità in parola possa essere ricondotta all'ultima previsione dell'art. 2948, n. 4, c.c. ("tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi"), osservando che tale norma si riferisce alla sola fattispecie in cui da un unico rapporto giuridico derivino obbligazioni con scadenza periodica non superiore all'anno, e non anche all'ipotesi – qui ricorrente – in cui, rispetto ad un medesimo presupposto fattuale di occupazione del bene, si susseguano nel tempo tanti rapporti autonomi, ciascuno avente durata annuale (o inferiore) e ciascuno con apposito indennizzo da pagarsi in un'unica soluzione, commisurato al pregiudizio derivante, per il relativo periodo, dall'indisponibilità del bene (cfr. Cass. n. 21353 del 2019, cit.; v. anche Cass. n. 3710 del 2019; Cass. Sez. U. n. 11026 del 2014; Cass. n. 17111 del 2004; Cass. n. 6102 del 2001; Cass. n. 320 del 2001; Cass. n. 13942 del 1999).

In coerenza con tali principi, è stato più volte sottolineato, in tema di Cosap, che il canone rappresenta il corrispettivo della concessione, reale o presunta (nel caso di occupazione abusiva), dell'uso esclusivo o speciale di beni pubblici e, trovando titolo non in un unico provvedimento fonte dell'obbligazione, ma in diversi e specifici provvedimenti – ovvero, in caso di occupazione di fatto, nella situazione fattuale di protratto uso particolare del bene – non è assimilabile al canone locazio-

e il credito relativo non soggiace alla prescrizione breve di cui all'art. 2948 c.c. (Cass. n. 3710 del 2019, cit.).

Più di recente, questa Corte ha ribadito, con specifico riferimento al canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche ex art. 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997, che la prestazione in esame, nel caso di occupazione abusiva o di fatto, si atteggia come indennità sostitutiva del canone, ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. g), D.Lgs. cit., e, pertanto, costituisce obbligazione indennitaria soggetta alla prescrizione ordinaria decennale, collegata al compimento di ciascun anno di occupazione. In tal senso, oltre pronunce sopra richiamate si sono espresse Cass. 12482 del 2022, Cass. n. 18632 del 2023, nonché, da ultimo, Cass. n. 17182 del 2025, tutte nel senso di escludere l'applicabilità dell'art. 2948, n. 4, c.c. alle pretese fondate su occupazioni di fatto, temporanee o permanenti, di beni pubblici, ritenendo operante la prescrizione decennale ex art. 2946 c.c.

6. Nel caso di specie, è pacifico che l'occupazione del soprassuolo stradale comunale mediante i cavalcavia autostradali sia avvenuta in assenza di concessione o autorizzazione rilasciata dall'ente locale, sicché la pretesa del Comune (per il tramite della concessionaria ICA) per l'annualità 2013 si configura come indennità sostitutiva del canone in relazione ad un'occupazione di fatto, qualificabile come abusiva ai sensi del regolamento Cosap.

L'opposta conclusione cui perviene la Corte territoriale, nel ritenere che l'occupazione non possa qualificarsi abusiva perché "trae origine e giustificazione" nella concessione statale per la realizzazione e gestione del sistema autostradale e tangenziale di Torino, non è condivisibile.

Questa Corte ha infatti chiarito, in fattispecie del tutto omogenee di occupazione del soprassuolo comunale mediante cavalcavia o ponti autostradali, che la concessione statale autostradale è "provvedimento ben diverso dall'autorizzazione comunale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche" e non vale né a spostare il presupposto del canone né, soprattutto, ad escludere la natura di occupazione di fatto (e, dunque, abusiva ai fini Cosap) dello spazio appartenente al demanio o patrimonio indisponibile comunale, in difetto di un titolo rilasciato dall'ente locale.

Si è, in particolare, affermato che il Cosap "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", sicché il presupposto applicativo è l'uso particolare del bene pubblico ed "è irrilevante la mancanza di una formale concessione, quando vi sia un'occupazione di fatto del suolo comunale o provinciale" (Cass. Sez. U n. 12167 del 2003; Cass. n. 18037 del 2009; n. 3710 del 2019; n. 17296 del 2019; n. 16395 del 2021; ord. n. 18171 del 2022; ord. n. 25614 del 2024; ord. n. 6831 del 2025).

In coerenza con tale impostazione, è stato ripetutamente escluso che l'occupazione del soprassuolo comunale determinata da viadotti o ponti autostradali possa considerarsi "effettuata dallo Stato" o,

comunque, attratta in una zona franca rispetto al potere impositivo locale, essendosi precisato che l'occupazione rilevante ai fini del prelievo (e, nel caso di specie, dell'indennità sostitutiva) è quella posta in essere dal concessionario, che realizza e gestisce l'opera "in piena autonomia, nello svolgimento dell'attività di impresa", traendone sfruttamento economico, a nulla rilevando che il bene appartenga al demanio statale e ritorni alla gestione pubblica alla scadenza della concessione (Cass. n. 11886 del 2017; n. 19693 del 2018; n. 28341 del 2019; ord. n. 2422 del 2024; ord. n. 20708 del 2024; ord. n. 29625 del 2024; ord. n. 6831 del 2025).

Né può assumere rilievo, in senso escludente, il richiamo ai fini di pubblica utilità perseguiti con la costruzione dell'autostrada, avendo questa Corte osservato che l'eventuale "particolare interesse pubblico" dell'occupazione può, al più, giustificare scelte regolamentari o deliberative in tema di esenzioni o riduzioni (art. 63, comma 2, lett. e), D.Lgs. n. 446 del 1997; art. 29 regolamenti Cosap), ma non elidere, in radice, né il presupposto dell'occupazione né la riconducibilità del rapporto alla disciplina del canone/indennità, ivi compreso il regime della prescrizione (Cass. ord. n. 29625 del 2024; ord. n. 25614 del 2024; ord. n. 6831 del 2025).

Ne deriva che la qualificazione operata dalla Corte d'Appello – "fattispecie peculiare di occupazione... che non rientra né nell'occupazione disciplinata da atto concessorio né nell'occupazione abusiva" – non trova riscontro nel descritto quadro normativo e giurisprudenziale: l'assenza di una concessione comunale, a fronte di un'occupazione di fatto del soprassuolo stradale, impone di ricondurre la situazione alla figura tipica dell'occupazione abusiva ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. g), D.Lgs. n. 446 del 1997 e dei regolamenti comunali, con conseguente applicazione del termine ordinario di prescrizione decennale per il credito indennitario maturato su ciascuna annualità.

7. In tale contesto, non è dunque pertinente la riconduzione operata dalla Corte territoriale alla fattispecie di obbligazione periodica derivante da un unico rapporto di durata, cui si riferisce l'art. 2948, n. 4, c.c. L'assenza di un atto concessorio comunale pluriennale esclude, infatti, la possibilità di individuare un "rapporto unitario" dal quale derivino, per frazionamento, prestazioni periodiche; al contrario, ogni annualità di occupazione integra un autonomo rapporto di uso del suolo pubblico, di durata annuale, cui corrisponde la debenza di una distinta indennità, da corrispondersi in unica soluzione per l'anno di riferimento.

Tale conclusione trova ulteriore conferma nell'ordinanza delle Sezioni Unite 31 ottobre 2025, n. 28766, che, proprio in tema di occupazione di fatto del soprassuolo stradale mediante cavalcavia autostradali, ha escluso -in motivazione- che, in assenza di concessione, si configuri un unico rapporto suscettibile di generare obbligazioni periodiche, evidenziando come le pretese creditorie, pur omologhe, si fondino su una situazione di fatto – l'abusività dell'occupazione e l'assenza di titolo

concessorio – i cui elementi sono necessariamente ancorati alle specificità presenti di anno in anno, da cui l'autonomia dei singoli giudizi relativi alle diverse annualità.

Deve, pertanto, affermarsi il seguente principio di diritto:

"In tema di canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap) ex art. 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997, come modificato dall'art. 31 della L. n. 448 del 1998, il pagamento dovuto per l'occupazione del suolo o soprassuolo pubblico in assenza di concessione rilasciata dall'ente proprietario non è assimilabile al canone previsto in caso di locazione, né alle altre prestazioni periodiche di cui all'art. 2948, nn. 1, 1-bis e 2, c.c., in quanto assolve alla funzione di compensare, per tutta la durata dello stato di indisponibilità del bene, il detrimento derivante dal suo mancato godimento; ne consegue che esso integra un'obbligazione di natura indennitaria, soggetta al termine ordinario di prescrizione decennale ex art. 2946 c.c., collegato al compimento di ciascun anno di occupazione, sicché la prescrizione decorre dal giorno in cui ha termine la relativa annualità, ovvero l'occupazione stessa, ove antecedente alla scadenza dell'anno, restando esclusa l'applicabilità dell'art. 2948, n. 4, c.c.".

8. Alla luce di tale principio, la sentenza impugnata, nella parte in cui ha ritenuto prescritto, in base al termine quinquennale, il credito per Cosap relativo all'annualità 2013, va cassata. L'azione di riscossione esercitata nel 2018–2019 si colloca, infatti, in ogni caso entro il termine decennale decorrente dalla fine dell'anno 2013, sicché la pretesa non può dirsi estinta per prescrizione.

9. L'accoglimento del primo motivo del ricorso principale assorbe l'esame del secondo motivo, in quanto incentrato sulla decorrenza del solo termine quinquennale di prescrizione, nonché del ricorso incidentale, vertente esclusivamente sulla regolamentazione delle spese dei giudizi di merito, destinata ad essere nuovamente scrutinata dal giudice del rinvio in base all'esito complessivo della lite.

10. La causa va rinviata al giudice a quo per nuovo giudizio in conformità all'enunciato principio, non sussistendo i presupposti per una decisione nel merito ai sensi dell'art. 384, secondo comma, c.p.c..

La Corte d'Appello, avendo ravvisato l'estinzione del credito per prescrizione, ha infatti dichiarato assorbiti i motivi di appello e le difese concernenti il merito della pretesa impositiva (presupposti oggettivi e soggettivi del Cosap, titolarità e natura delle aree sottostanti i viadotti, eventuale pertinenzialità al demanio autostradale, esistenza di esenzioni o esclusioni, validità e motivazione degli avvisi), omettendo di pronunciarsi sulle relative questioni e sulle istanze istruttorie articolate dalle parti.

Ne deriva che la definizione della controversia richiede ulteriori accertamenti in fatto e valutazioni di merito che esulano dai limiti del giudizio di legittimità e devono essere compiuti dal giudice di rinvio,

cui compete l'esame delle questioni rimaste assorbite e delle difese riproposte dalle parti, nonché una nuova regolamentazione delle spese dei pregressi gradi di giudizio.

Per tali ragioni il terzo motivo del ricorso principale va dichiarato inammissibile, risolvendosi esso nella mera sollecitazione all'esame di questioni rimaste assorbite che andranno riproposte in sede di rinvio.

Al giudice di rinvio va anche demandato il regolamento delle spese del presente giudizio di legittimità.

P.Q.M.

accoglie il primo motivo del ricorso principale; dichiara assorbiti il secondo motivo del ricorso principale e il ricorso incidentale; dichiara inammissibile il terzo motivo del ricorso principale; cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto; rinvia la causa ad altra sezione della Corte d'Appello di Torino, comunque in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Terza Civile della Corte Suprema di Cassazione, il 27 gennaio 2026.

Depositata in Cancelleria l'11 marzo 2026.