

Pubblicato il 17/07/2026

N. 00942/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00264/2023 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 264 del 2023, proposto da Autostrade per l'Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Torchia, Francesco Giovanni Albisinni e Andrea Pincini, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

contro

il Comune di Savona, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angelo Frediani e Guglielmo Borgiani, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento del Comune di Savona – Settore Gestione Cultura, Turismo ed Attività Produttive – Ufficio Suolo Pubblico, prot. n. 27265 del 27.03.2023, avente ad oggetto: “Occupazione abusiva di suolo pubblico. Determinazione dell’indennità ed irrogazione della sanzione amministrativa per gli anni 2021 e 2022”;

del “*Regolamento comunale per l’occupazione di suolo pubblico e la diffusione di messaggi pubblicitari e per l’applicazione del relativo canone*”, nella parte in cui prescrive il rilascio di specifica concessione e l’accertamento di occupazione abusiva anche nelle ipotesi di esonero o esclusione del canone di occupazione di suolo pubblico per carenza dei presupposti;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Savona;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l’art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a.;

Relatore all’udienza ex art. 87, comma 4-*bis*, c.p.a. del giorno 22 aprile 2026 il dott. Calogero Commandatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Mediante il ricorso in epigrafe viene impugnato preliminarmente il provvedimento epigrafato “*Occupazione abusiva di suolo pubblico. Determinazione dell’indennità ed irrogazione della sanzione amministrativa per gli anni 2021 e 2022*”, ed emesso in ragione della ritenuta e presunta occupazione abusiva di spazi comunali da parte della società Autostrade per l’Italia spa (di seguito anche ASPI) nonché il “*Regolamento comunale per l’occupazione di suolo pubblico e la diffusione di messaggi pubblicitari e per l’applicazione del relativo canone*”, nella parte in cui prescrive il rilascio di specifica concessione e l’accertamento di occupazione abusiva anche nelle ipotesi di esonero o esclusione del canone di occupazione di suolo pubblico per carenza dei presupposti.

In particolare, la Società gestisce l’autostrada “*A10*” (Genova-Savona) giusta concessione n. 230 del 4 agosto 1997, assentita da A.N.A.S. e approvata in

pari data dal Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro del Tesoro con decreto n. 314 avente pari data..

La vicenda contenziosa odierna ha preso le mosse in quanto il Comune ha ritenuto sussistente, richiamandosi al *“Regolamento comunale del nuovo canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria e del canone mercatale”* approvato già nel 2021, l’obbligo della concessionaria autostradale di corrispondere al Comune il canone annuale CUP (già COSAP) per gli anni 2021 e 2022, con riferimento ai punti in cui l’indicato tracciato autostradale interseca tramite pontoni o viadotti autostradali le strade comunali.

Nella prospettazione del Comune poiché ASPI per questi attraversamenti delle strade comunali – effettuati ad altezze diverse tramite pontoni o viadotti autostradali – non ha richiesto la concessione per l’occupazione di suolo pubblico, si sarebbe venuta a configurare un’occupazione “abusiva” o, quantomeno “di fatto” del soprassuolo.

L’Amministrazione ha ritenuto sussistere i presupposti per la concessione e il pagamento del canone nonostante la realizzazione dell’autostrada e dei viadotti siano stati autorizzati e realizzati da decenni in applicazione di leggi dello Stato, anche rispetto ai singoli e specifici percorsi e nonostante l’ASPI risulti concessionaria dello Stato per la realizzazione, manutenzione e gestione delle autostrade stesse.

Il gravame è stato affidato a dodici motivi che di seguito verranno progressivamente richiamati, indicandone la rubrica : in estrema sintesi, nei primi due motivi ASPI ha delineato il quadro normativo essenziale a monte della vicenda, oltre a giustificare le ragioni della sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo; nei restanti mezzi di censura parte ricorrente ha quindi lamentato l’insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per l’insorgenza stessa dell’obbligazione nonché delle maggiorazione e delle sanzioni applicate e dunque della correlata pretesa contenuta nell’atto impugnato in via principale e più a monte negli articoli del regolamento che disciplinano la materia.

Il Comune si è costituito in giudizio contestando, in via preliminare, l'insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in favore di quella del giudice ordinario e, nel merito, ha eccepito l'infondatezza del ricorso.

Dopo che ricorso è stato posto in decisione all'udienza ex art. 87, comma 4-bis c.p.a. indicata in epigrafe (in vista della quale le parti hanno depositato memorie) – con ordinanza n. 643/2026 del 18 maggio 2026 alla luce della natura del canone unico patrimoniale così come ricostruita dalla sentenza Cass. civ., sez. un., 1° maggio 2026, n. 12225 (che sul punto ha affermato la giurisdizione del giudice tributario) - il Collegio ha invitato le parti a dedurre ex art. 73, comma 3, c.p.a.: *i)* sia in ordine alla giurisdizione di questo giudice sull'intera controversia; *ii)* sia in ordine all'ammissibilità delle censure proposte rispetto al regolamento impugnato.

Nel termine concesso dal Collegio le parti hanno depositato memorie e il ricorso è stato posto in decisione.

Il ricorso è: inammissibile in parte per difetto di giurisdizione e in parte per carenza d'interesse; in parte va rigettato, poiché infondato.

Con la sentenza n. 12225/2026, le sezioni unite della Corte di cassazione si sono pronunciate sulla *“questione sottoposta ai sensi dell'art. 363-bis cod. proc. civ. [vertente sulla] determinazione dei criteri di riparto della giurisdizione rispetto al nuovo “canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria”, introdotto dal legislatore con l'art. 1, commi 816-847, l. 27 dicembre 2019, n. 160, che ha sostituito e riunito in una sola forma di prelievo (cd. canone unico patrimoniale o CUP) quattro prelievi tributari (TOSAP, ICP, DPA, CIMP), la prestazione patrimoniale costituita dalla COSAP, il canone di cui all'art. 27, commi 7 e 8, del codice della strada, limitatamente alle strade di pertinenza dei Comuni e delle Province, nonché “di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi”.*

Sul punto le sezioni unite hanno chiarito che:

1) «L'art. 1, commi da 816 a 847, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) ha previsto l'istituzione e la disciplina generale del “canone patrimoniale di

concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria” che riunisce in una sola forma di prelievo (cd. canone unico) quattro prelievi tributari (TOSAP, ICP, DPA, CIMP) e una prestazione patrimoniale (COSAP), nonché il canone di cui all’art. 27, co. 7 e 8, del d.lgs. n. 285/1992 (Codice della strada), limitatamente alle strade di pertinenza dei Comuni e delle Province. Le norme di cui ai commi 837-846, più specificamente, hanno regolato il canone unico patrimoniale di concessione per l’occupazione nei mercati, sostituendo la TOSAP, il COSAP e, limitatamente ai casi di occupazioni temporanee, anche la TARI»;

2) «il comma 847 ha abrogato i Capi I e II del d.lgs. n. 507 del 1993 (disciplina dell’imposta di pubblicità e di gestione delle pubbliche affissioni), gli articoli 62 e 63 del d.lgs. n. 446 del 1997 (disciplina di TOSAP e COSAP) e ogni altra disposizione in contrasto con le norme vigenti, eliminando la maggior parte delle entrate locali di natura tributaria e sostituendole con il canone unico»;

3) “Il comma 819, inoltre, ha individuato i presupposti (rectius: il presupposto) del canone:

“819. Il presupposto del canone è:

a) l’occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi sovrastanti o sottostanti il suolo pubblico;

b) la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, ovvero all’esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o a uso privato”;

il legislatore ha, dunque, individuato due distinti elementi fondanti: il primo (lett. a) evoca e ripropone due pregresse forme di prelievo sostituite – la TOSAP e la COSAP –, una sola delle quali di natura tributaria; il secondo (lett. b) si riallaccia a forme di prelievo preesistenti pacificamente di natura tributaria»;

4) «Tuttavia, a fronte della duplicità dei “presupposti”, la disciplina introdotta con la legge n. 160/2019 delinea un regime giuridico in larga parte unitario. In particolare: - il comma 823 individua i soggetti passivi per entrambe le ipotesi nel “titolare dell’autorizzazione o della concessione ovvero, in mancanza, dal soggetto che effettua l’occupazione o la diffusione dei messaggi pubblicitari in maniera abusiva”; - il comma 821 individua in termini unitari

gli elementi essenziali da inserire nei Regolamenti adottati dagli enti per disciplinare il CUP, nei quali, in particolare, devono essere indicate “a) le procedure per il rilascio delle concessioni per l’occupazione di suolo pubblico e delle autorizzazioni all’installazione degli impianti pubblicitari”; - unica è la disciplina delle modalità di dichiarazione (comma 821 lett. e): “la disciplina delle modalità di dichiarazione per particolari fattispecie”) e del pagamento del canone (comma 835: “Il versamento del canone è effettuato, direttamente agli enti, contestualmente al rilascio della concessione o dell’autorizzazione all’occupazione o alla diffusione dei messaggi pubblicitari”))».

Dopo un’ampia ricostruzione della pertinente normativa, le sezioni unite hanno concluso:

- 1) che la novella “consente di determinare un superamento della precedente contrapposizione tra COSAP e TOSAP, con declinazione a favore di quest’ultima» (d’altronde “come osservato dal Procuratore Generale, il COSAP, disciplinato dall’art. 63 d.lgs. n. 446/1997, attribuiva ai Comuni la facoltà di istituire un canone per l’occupazione di spazi ed aree pubbliche in sostituzione della TOSAP; dunque, mentre la sua istituzione era una scelta discrezionale dell’ente, il CUP è un obbligo, ossia una prestazione patrimoniale imposta, di natura coattiva e di derivazione diretta dalla legge”);*
- 2) che «tale prospettiva è ulteriormente rafforzata dall’esplicita previsione di assoggettamento al CUP dell’occupazione di beni pubblici a prescindere dall’esistenza di un atto concessorio»;*
- 3) che «con riguardo all’occupazione delle aree, la disciplina, oltre a delineare un regime unitario, detta anche regole specifiche che rivelano l’assenza di un rapporto di corrispettività»;*
- 4) «il CUP è dovuto a prescindere da una controprestazione specifica dell’ente: il rilascio dell’autorizzazione e della concessione – neppure sempre presente per la generalità degli obbligati - non è qualificabile come corrispettivo contrattuale a carico dell’ente locale. Pertanto, anche per l’occupazione di beni pubblici non sussiste un rapporto sinallagmatico tra provvedimento dell’ente e pagamento del canone: la concessione rileva ai soli fini procedurali in quanto scandisce la tempistica del pagamento delle somme dovute, ma non*

condiziona l'insorgere dell'obbligo, obbligo che sussiste anche in caso di occupazione abusiva e, comunque, prescinde dal rilascio del titolo»;

5) *«Non a caso il secondo periodo del comma 835 sembra far ritenere che neppure sia necessario, per generare l'obbligo, l'effettivo rilascio del provvedimento da parte dell'ente, posto che “La richiesta di rilascio della concessione o dell'autorizzazione all'occupazione equivale alla presentazione della dichiarazione da parte del soggetto passivo”, assegnando principale rilievo alla “dichiarazione”, da cui deriva l'individuazione del soggetto passivo tenuto a pagare il canone»;*

6) *«la disciplina del nuovo CUP risolve questa dicotomia, con una declinazione univoca a favore della TOSAP sia con riferimento al regime applicabile, sia per l'obiettivo devalutazione della centralità del provvedimento concessorio, sia, infine, con riguardo all'oggetto che ne giustifica l'applicazione»;*

7) *«il nuovo canone, come si è più volte evidenziato, non ha sostituito solo entrate di natura tributaria ma anche entrate di natura patrimoniale (la COSAP); tuttavia, questa operazione non si è tradotta in un mero riordino delle precedenti normative ma si è accompagnata ad una precisa scelta nell'individuazione degli istituti e modalità previgenti che sono stati adottati per regolare il CUP, con una precisa determinazione verso quelli che caratterizzavano la TOSAP e l'ICP, rispetto ai quali sussiste continuità nel modello definitorio e strutturale»;*

8) *«Ne deriva che il CUP, unitariamente considerato, ha sempre natura tributaria, con conseguente devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice tributario».*

Alla luce delle coordinate giurisprudenziali sopraindicate deve declinarsi la giurisdizione di questo giudice con riferimento al provvedimento del Comune di Savona – Settore Gestione Cultura, Turismo ed Attività Produttive – Ufficio Suolo Pubblico, prot. n. 27265 del 27 marzo 2023, poiché portante una pretesa tributaria (e correlate maggiorazioni e sanzioni) attratta nell'alveo della giurisdizione del giudice tributario ex art. 2 del d.lgs. n. 546/1992.

Quanto fin qui esposto, inoltre, consente di ritenere inammissibile l'impugnazione del prodromico regolamento comunale *“nella parte in cui prescrive il rilascio di specifica concessione e l'accertamento di occupazione abusiva anche*

nelle ipotesi di esonero o esclusione del canone di occupazione di suolo pubblico per carenza dei presupposti” e della relativa e specifica censura declinata nel quarto motivo di ricorso, giacché, come evidenziato nella sentenza delle sezioni unite – la sussistenza o meno della relativa concessione amministrativa – non si riflette sull’an debeatur, sicché, sotto tale profilo, deve predicarsi l’originaria carenza d’interesse dell’impugnazione in quanto volta a far valere l’illegittima mancanza di una forma di esonero o di esclusione del canone di occupazione di suolo pubblico che, nel caso in esame, sono irrilevanti.

In ogni caso, anche a volere estendere la portata della censura proposta avverso al regolamento comunale anche all’assenza di una previsione di un esonero ed esenzione per le occupazioni in questione – a prescindere dalla necessità di un titolo concessorio – occorre richiamare il pertinente e costante orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione (v. Cass. civ., sez. trib., n. 2164/2024) – applicabile al caso in esame in ragione della sostanziale riconducibilità del CUP alla TOSAP come precedentemente evidenziato – secondo cui:

“Ai sensi dell’artt. 38, comma 1, del d.lgs. n. 507 del 1993 (d.lgs. oggi abrogato e sostituito dalla l. 27 dicembre 2019, n. 160 – in particolare, per quanto concerne la t.o.s.a.p. v. art. 1, commi 837 e ss.), sono soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e delle province. Il successivo art. 39 precisa che la tassa è dovuta al comune o alla provincia dal titolare dell’atto di concessione o di autorizzazione o, in mancanza, dall’occupante di fatto, anche abusivo, in proporzione alla superficie effettivamente sottratta all’uso pubblico nell’ambito del rispettivo territorio.

Il tributo è, dunque, dovuto in caso di qualsiasi occupazione di una strada riconducibile al demanio o patrimonio indisponibile di comuni e province: sia in caso di occupazione fondata su un provvedimento amministrativo, sia, come precisano le disposizioni in esame, di occupazione di fatto, che avvenga in assenza di una autorizzazione o concessione, a prescindere dal carattere abusivo oppure legittimo, come desumibile dall’avverbio «anche»,

prima dell'aggettivo «abusivo» nell'art. 39. Il riferimento all'occupazione di qualsiasi natura consente, pertanto, di comprendere nella fattispecie impositiva anche quelle occupazioni che, come nel caso di specie, trovino il loro fondamento nella legge, a cui è effettivamente riconducibile la realizzazione dell'opera pubblica e l'individuazione del tracciato della rete autostradale.

Le leggi de quibus, relative alla realizzazione dell'autostrada ed invocate da Autostrade, sono, del resto, anteriori al d.lgs. n. 507 del 1993, che non vi ha fatto alcun riferimento e non ha, dunque, affatto escluso dalla fattispecie impositiva l'occupazione delle strade comunali e provinciali avvenuta per la realizzazione della rete autostradale. Né è dirimente l'assenza di poteri di rimozione o riappropriazione da parte del Comune, che caratterizza anche le occupazioni avvenute in base a provvedimento concessorio, nell'ipotesi di fisiologico espletamento del rapporto. A ciò si aggiunga che, sebbene la realizzazione della rete autostradale sia stata prevista ed approvata con provvedimenti legislativi, ciò non ha comportato automaticamente il trasferimento della proprietà delle strade interessate allo Stato ed il conseguente passaggio di quelle comunali e provinciali nel demanio statale.

L'art. 822 cod.civ. prevede, del resto, che le strade, le autostrade e le strade ferrate fanno parte del demanio pubblico se appartengono allo Stato e, cioè, rientrano nel demanio pubblico statale meramente eventuale, sicché è ben possibile che la strada su cui insiste il cavalcavia dell'autostrada appartenga ad altro ente.

Infine, l'art. 12, ultimo comma, della l. n. 729 del 1961, vigente ratione temporis, nel prevedere che gli enti proprietari potranno prescrivere esclusivamente le cautele da osservare e le opere provvisorie da eseguire durante la costruzione delle opere, conferma la possibile appartenenza del tratto di strada ad Amministrazioni diverse dallo Stato, quali gli enti territoriali»

Sulla base di tali argomentazioni la Corte di cassazione ha affermato il seguente principio di diritto “in tema di t.o.s.a.p., l'occupazione dello spazio sovrastante strade comunali o provinciali tramite

manufatti necessari per la realizzazione della rete autostradale (nella specie, cavalcavia), quando sia posta in essere non direttamente dallo Stato, ma dal concessionario dell'opera pubblica, ricade nell'art. 38 del d.lgs. n. 507 del 1993, in quanto tali strade continuano a

far parte del demanio comunale o provinciale e sono occupate, sia pure legittimamente, da un soggetto diverso dall'ente territoriale titolare". [...] «Si è, difatti, già affermato che l'esenzione prevista per lo Stato e per gli altri enti pubblici dall'art. 49, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 507 del 1993, postula che l'occupazione sia ascrivibile al soggetto esente, sicché ove la stessa avvenga ad opera della società Autostrade s.p.a., in qualità di concessionaria per la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica, alla stessa non spetta l'esenzione, senza che assuma rilevanza che l'opera sia di proprietà dello Stato, al quale ritornerà la gestione al termine della concessione, tenuto conto delle finalità lucrative dell'attività d'impresa svolta da una società per azioni».

Identica conclusione è stata predicata anche per legge 21 maggio 1955, n. 463 richiamata dalla parte ricorrente (Cass. civ., sez. V, n. 3328/2025)

In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, in parte per difetto di giurisdizione da declinarsi in favore del giudice tributario ex art. 11 c.p.a., e, in parte, per carenza d'interesse e, in altra parte, deve essere rigettato.

La novità della questione in esame legittima la compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (sezione prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile, in parte, e per il resto lo rigetta, nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Genova nelle camere di consiglio dei giorni 22 aprile 2026, 15 maggio 2026, 4 giugno 2026, tenutesi tramite collegamento da remoto, con l'intervento dei magistrati:

Aurora Lento, Presidente FF

Calogero Commandatore, Primo Referendario, Estensore

Giuseppe Licheri, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Calogero Commandatore

IL PRESIDENTE
Aurora Lento

IL SEGRETARIO