

Sono soggette al COSAP (canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) le occupazioni di terreni gravati da uso civico che rientrano nel patrimonio indisponibile del Comune

Cass. Sez. I Civ. 14 ottobre 2024, n. 26604 ord. - Scotti, pres.; Caiazzo, pres. - Aero Club dell'Aquila (avv. Corti) c. Comune dell'Aquila (avv. de Nardis). (*Dichiara inammissibile App. dell'Aquila 17 giugno 2022*)

Usi civici - Concessione di terreni per la realizzazione di un aeroporto - Terreni gravati da uso civico - Patrimonio indisponibile del Comune - Occupazioni soggette al COSAP (canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche).

(*Omissis*)

RILEVATO CHE

Con deliberazione n. 272/1967, l'Amministrazione Comunale dell'Aquila stabiliva di concedere all'AERO CLUB DELL'AQUILA un'area di circa 14 ettari per la realizzazione di un aeroporto civile; successivamente, mediante convenzione n. 12469/1968, le parti stabilivano le norme del rapporto concessorio e la sua durata, che veniva fissata in due anni, con tacito rinnovo e salvo espressa disdetta.

In forza di delibera di Giunta Comunale n. 330/2005, il Comune esercitava la disdetta della concessione e ordinava, in data 27 febbraio 2006, il rilascio dell'area su cui insisteva l'aeroporto.

Detto provvedimento di rilascio veniva impugnato dall'Aero Club e successivamente sospeso con ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 2911/2006, in relazione all'estromissione forzata dell'associazione e fino al momento in cui il Comune non avesse provveduto alla individuazione del nuovo gestore; l'Aero Club aveva conservato la detenzione del complesso aeroportuale di P fino alla data del 16 dicembre 2009, data dello sgombero coattivo delle aree eseguito dal Comune.

Con successivo avviso di accertamento del 24 dicembre 2014, notificato in data 7 gennaio 2015, il Comune dell'Aquila richiedeva all'Aero Club il pagamento della somma di Euro 2.190.802,93, ai sensi dell'art. 38 D.Lgs. n. 507/1993, a titolo di canone di occupazione di suolo pubblico delle aree da rilasciare e ricomprese nell'ambito del sedime aeroportuale, relativamente al periodo compreso tra il 1 gennaio 2009 ed il 16 dicembre 2009.

L'Aero Club impugnava detto avviso di accertamento del 24 dicembre 2014 con il quale era stata determinata la somma da esso dovuta e chiedeva al giudice di dichiarare che nulla fosse dovuto al Comune convenuto a titolo di occupazione di suolo pubblico per il periodo 1 gennaio 2009 – 16 dicembre 2009.

In via subordinata, chiedeva la riduzione del canone in ragione del fatto che l'aeroporto era stato occupato dalla Protezione Civile a seguito del sisma del 6 aprile 2009.

Si costituiva il Comune, chiedendo il rigetto dell'opposizione.

Con sentenza emessa nel 2019, il Tribunale rigettava la domanda dell'Aero Club.

Con sentenza depositata il 17.6.2022, la Corte territoriale rigettava l'appello proposto dall'Aero Club avverso la suddetta sentenza, osservando che in via preliminare, per la stessa vicenda il Comune ebbe ad emettere anche ingiunzione fiscale, già opposta dall'Aero Club davanti al Tribunale di L'Aquila, che respinse l'opposizione con sentenza n. 407/2011, confermata dalla stessa Corte con successiva sentenza n. 1689/2017; ai sensi dell'art. 38 del D.Lgs. n. 507 del 1993, primo comma, "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"; tale prelievo (COSAP canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche) era dunque dovuto anche per le occupazioni che si realizzano in via di fatto o in assenza di specifica concessione, essendo un corrispettivo spettante agli Enti Locali in virtù del fatto che un bene di proprietà dei medesimi sia stato sottratto all'uso pubblico e sia stato destinato a soddisfare necessità o utilità particolari dell'occupatore; l'art. 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997 stabilisce, poi, che "le province e i comuni possono, con regolamento adottato a norma dell'articolo 52 prevedere che l'occupazione, sia permanente che temporanea di strade, aree e relativi spazi soprastanti e sottostanti appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile, comprese le aree destinate a mercati anche attrezzati, sia assoggettata al pagamento di un canone da parte del titolare della concessione, determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa"; con tale previsione normativa, dunque, è stata concessa la possibilità per le amministrazioni comunali di sostituire la tassa di occupazione (TOSAP) con un canone (COSAP) relativamente ad aree appartenenti al demanio e al patrimonio indisponibile; di conseguenza, il Comune dell'Aquila con deliberazione consiliare n. 2 del 4 luglio 1999 aveva istituito il canone COSAP con apposito regolamento; sulla scorta delle chiare previsioni normative sopra richiamate e conformemente alle argomentazioni del giudice di prime cure, risultava evidente che l'Aero Club, avendo occupato il suolo pubblico facente parte del patrimonio indisponibile del Comune dell'Aquila tanto nel periodo di vigenza della concessione quanto in via di fatto in epoca successiva alla sua scadenza, era tenuto alla corresponsione del relativo canone; del resto la Corte si era già espressa in senso analogo con la



citata sentenza n. 1689/2017, laddove era stato deciso che "la previsione dell'obbligo di pagamento della COSAP in relazione a qualunque occupazione di suolo pubblico, comporta l'infondatezza delle censure della odierna appellante relative al contenzioso in corso fra Aeroclub e Comune, alla giustificatazza dell'occupazione, alla asserita tolleranza dell'occupazione da parte del Comune medesimo ed alla stessa presenza nel sedime aeroportuale di beni gravati da uso civico, in relazione ai quali la COSAP pure è dovuta ai sensi degli artt. 11 e 12 L. n. 1766/1927 – prevedenti la riconduzione di tali beni a quelli appartenenti al patrimonio indisponibile dell'ente – nell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza (cfr. anche Cass. n. 1993/2003)"; nessun dubbio sussisteva, infine, ai sensi dell'art. 826 c.c. circa l'appartenenza dell'area di sedime su cui insiste il complesso aeroportuale al patrimonio indisponibile del Comune dell'Aquila con conseguente onere di corresponsione del canone in questione in capo al concessionario/occupante, ciò anche in considerazione del dato normativo circa il regime impositivo in argomento che trova applicazione anche per le aree del patrimonio indisponibile dell'Ente Locale non costituenti strade o piazze; era corretta l'argomentazione del Tribunale circa la destinazione di un aeroporto, che è riservato per sua natura ad un servizio pubblico, mentre era irrilevante la circostanza per cui il sedime non fosse una strada o una piazza; né l'appellante aveva mai allegato quale altro e diverso importo avrebbe potuto rivendicare il Comune ex art. 1591 c.c., norma la cui possibile applicazione non era stata, comunque, invocata in primo grado, ma solo e tardivamente in appello; l'area effettivamente destinata all'uso aeroportuale da parte dell'opponente era stata determinata con provvedimento dirigenziale del 7 ottobre 2008, mai impugnato, e comunque, tale determinazione costituiva una limitazione unilaterale del Comune rispetto all'area oggetto di concessione sottratta all'uso pubblico e riferita all'intero sedime aeroportuale, di talché sarebbe stato onere dell'opponente provare che l'area effettivamente utilizzata era inferiore a quella indicata dal Comune, di per sé inferiore a quella totale; in mancanza, doveva ritenersi che la limitazione del Comune dell'area oggetto di concessione fosse favorevole per l'opponente; il giudice di primo grado aveva fatto implicito riferimento all'avviso di accertamento, in atti, nel quale si indicava chiaramente che l'area occupata, rispetto ad una complessiva area pubblica di 325.000 mq., aveva superficie di 75.134 mq e che il COSAP era stato calcolato in ragione di Euro 22,15/mq, come da regolamento comunale; un terreno vincolato ad essere sedime aeroportuale era per sua natura destinato a pubblico servizio ed appartiene perciò al patrimonio indisponibile dell'Ente proprietario, che non ne potrebbe disporre in modo indiscriminato (ne derivava che, se il Comune lo avesse sottratto a tale uso pubblico per darlo in concessione ad un privato, avrebbe dovuto necessariamente assoggettarlo a tassazione ex art. 38 D.Lgs. n. 507 del 1993); il fatto, poi, che il bene sia soggetto ad uso civico, non ne esclude la proprietà in capo al Comune, e ciò è confermato proprio dal fatto che l'opponente ha ottenuto il bene in concessione dal Comune stesso; la vicenda relativa alla affrancazione del terreno dall'uso civico cui è sottoposto non riguardava il rapporto concessorio tra il Comune e l'Aero Club; anzi, proprio la sottoposizione del terreno ad uso civico ne confermava l'appartenenza al patrimonio indisponibile dell'Ente, poiché sottoposto al vincolo di inalienabilità e di destinazione al pubblico servizio (Cass. 8/8/2003 n. 11993); ai sensi degli artt. 11 e 12 L. n. 1766/1927, i beni posseduti dai Comuni e gravati da uso civico rientrano nel suo patrimonio indisponibile e non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non all'esito di apposita procedura che si conclude con l'autorizzazione ministeriale, ora di spettanza del Presidente della Giunta Regionale, procedura che in concreto non vi è stata e comunque non si è conclusa; l'appellante, quindi, era soggetto al pagamento del canone - e delle applicate sanzioni in caso di omissione - per tutte le occupazioni del suolo pubblico, proprio perché poste in essere ad opera di soggetto gestore di servizi in regime di pur disdetta concessione amministrativa, essendo stata introdotta l'esenzione per le sole occupazioni effettuate dallo Stato, dall'art. 49, lett. a), del D.Lgs. 507/1993, norma che prevede che l'occupazione sia effettuata direttamente dal soggetto esente; comunque la Corte non intendeva discostarsi da quanto già deciso con le proprie precedenti sentenze le quali hanno richiamato i principi di diritto fissati dalla corte nomofilattica (Cass. 11688, 11689 e 11886/2017), riferibili anche alla fattispecie in esame; il COSAP costituisce, infatti, un prelievo alternativo alla TOSAP, che gli enti locali, ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 446 del 1997, possono scegliere di applicare quale corrispettivo della concessione o dell'occupazione di fatto di spazi pubblici, escludendo l'imposizione della TOSAP per le medesime attività; tale corrispettivo condivide conseguentemente con la TOSAP i medesimi presupposti applicativi; il presupposto legittimante la richiesta del canone non era, né poteva essere, la abusività dell'occupazione, ma l'occupazione pura e semplice; il fatto che il provvedimento di sospensione da parte del Consiglio di Stato avesse reso inefficace, sia pure provvisoriamente, la disdetta del Comune, non significava altro che nel periodo indicato era proseguito il rapporto concessorio, per cui la tassa era certamente dovuta come lo sarebbe stata in assenza della disdetta; se, invece, si poneva l'accento sul fatto che l'occupazione era proseguita invito domino in assenza della concessione, sia pure per dettato giudiziario, comunque essa era da considerare come occupazione senza titolo convenzionale, e quindi il COSAP era senza dubbio dovuto; né il provvedimento giudiziario che aveva sospeso l'esecutività della disdetta poteva produrre il risultato di rendere gratuita la concessione dell'uso del bene e quindi la sua sottrazione all'utilizzo da parte della collettività ed a vantaggio del privato; il canone risultava dunque dovuto sia in vigenza del rapporto concessorio, sia per il periodo successivo alla scadenza della concessione, non essendo intervenuta alcuna ipotesi di esonero o di rinuncia all'esazione del medesimo canone da parte del Comune dell'Aquila; come già correttamente statuito in primo grado, l'Aero Club non aveva prodotto alcun documento ufficiale da cui risultasse che fosse stato spossessato autoritativamente della disponibilità dell'aeroporto, ovvero che l'utilizzazione da parte della Protezione Civile fosse avvenuta senza un accordo con l'Aero Club, ovvero senza il pagamento di un indennizzo.



L'Aero Club ricorre in cassazione avverso la suddetta sentenza con otto motivi.
Il Comune dell'Aquila resiste con controricorso.

RITENUTO CHE

Il primo motivo denuncia violazione dell'art. 112 c.p.c. per aver la Corte d'Appello ritenuto che non fosse stata contestata l'applicazione del COSAP e i relativi calcoli e lamenta l'omessa pronuncia sull'onere della prova dei presupposti di tale tassa, con riguardo alla questione degli usi civici, dell'occupazione del sedime, per un certo periodo, da parte della Protezione Civile ad un aeroporto privato.

Il secondo motivo denuncia violazione degli artt. 1, c. 161, L. n. 296, e 2691 c.c., per aver la Corte territoriale rigettato l'appello, pur non avendo il Comune dimostrato i presupposti del credito fatto valere, considerando che l'avviso d'accertamento non conteneva la precisa descrizione dell'area di sedime oggetto dell'occupazione ritenuta illegittima. Il ricorrente lamenta, al riguardo, che la sentenza impugnata sia errata perché ha ritenuto valido l'atto di accertamento nonostante avesse individuato le aree per le quali è stato richiesto il COSAP con un criterio meramente quantitativo (ossia 75.134 mq su 325.000 mq), senza contenere alcun elemento che consenta di individuare quali esse siano e di accertare la fondatezza della pretesa dell'Ente.

Il terzo motivo denuncia la violazione degli artt. 11 e 12 L. 1766/27 e 52 dlgs., per aver la Corte d'Appello ritenuto che le vaste aree di uso civico presenti nel sedime aeroportuale rientrino nel patrimonio "indisponibile" del Comune dell'Aquila, il quale aveva quindi diritto di applicare il COSAP anche rispetto a tali superfici.

Il quarto motivo denuncia violazione dell'art. 2697 c.c. per aver la Corte d'Appello ritenuto che le aree per le quali era stata applicato il COSAP fossero di proprietà del Comune, rientrando nel relativo patrimonio indisponibile dell'Ente nonostante che, a fronte della formale contestazione operata sul punto dall'Aero Club, l'Ente non avesse fornito alcuna prova sul punto.

Il quinto motivo denuncia violazione dell'art. 2730 c.c., in quanto la sentenza impugnata sarebbe illegittima perché ha dato per scontato che il Comune abbia applicato il COSAP su immobili appartenenti al suo patrimonio "indisponibile", sorvolando sulla confessione operata dall'Ente nell'avviso di accertamento in ordine al fatto che le aree su cui sta applicando lo stesso COSAP appartenevano al patrimonio "disponibile".

Inoltre, il motivo denuncia violazione dell'art. 63 D.Lgs. n. 446/97, per non aver la Corte d'Appello ritenuto legittima l'occupazione dell'area di sedime aeroportuale in ragione del provvedimento del Consiglio di Stato di sospensione dell'ordine di rilascio, che escluderebbe il carattere abusivo dell'occupazione protratta.

Il sesto motivo denuncia violazione dell'art. 115 c.p.c., per aver la Corte d'Appello ritenuto non provato il fatto che l'area fosse stata gestita dalla Protezione Civile nel 2009, sebbene il Comune non avesse contestato il fatto.

Il settimo motivo denuncia la violazione dell'art. 2733 c.c., per non aver la Corte territoriale considerato che il Comune aveva ammesso che a seguito del terremoto del 6.4.2009 l'area di sedime fosse stata occupata dalla Protezione Civile.

Il primo motivo è inammissibile. La Corte d'Appello ha affermato che non c'era motivo di appello specifico sulla tariffa e sui calcoli – al cui riguardo nulla dice di puntuale il ricorrente, con conseguente difetto di pertinenza della censura - e spiega perché ha, al pari del Tribunale, ritenuto che il calcolo del COSAP sia stato corretto (autolimitazione della superficie concessa, in ragione della mancata dimostrazione del contrario).

Inoltre, la Corte territoriale ha accertato che l'area di sedime occupata rientrava nel patrimonio indisponibile del Comune; il fatto poi che il bene sia soggetto ad uso civico, non ne esclude la proprietà in capo al Comune, e ciò è confermato proprio dal fatto che l'opponente ha ottenuto il bene in concessione dal Comune stesso. La vicenda relativa alla affrancazione del terreno dall'uso civico cui è sottoposto non riguarda il rapporto concessorio tra il Comune e l'Aero Club; anzi, proprio la sottoposizione del terreno ad uso civico ne conferma l'appartenenza al patrimonio indisponibile dell'Ente, poiché sottoposto al vincolo di inalienabilità e di destinazione al pubblico servizio (Cass., 8/8/2003 n. 11993). La Corte territoriale ha anche aggiunto che il ricorrente non aveva dimostrato che l'utilizzazione dell'area in suo possesso da parte della Protezione Civile fosse avvenuta senza un accordo, ovvero senza il pagamento di un indennizzo, trattandosi di eccezione impeditiva del diritto azionato dal Comune.

Il secondo motivo è inammissibile. Dalla sentenza impugnata si desume che il Tribunale aveva fatto implicito riferimento all'avviso di accertamento, in atti, nel quale si indicava chiaramente che l'area occupata, rispetto ad una complessiva area pubblica di 325.000 mq., aveva superficie di 75.134 mq e che il COSAP era stato calcolato in ragione di Euro 22,15/mq, come da regolamento comunale. Inoltre, la Corte d'Appello ha rilevato che il sedime aeroportuale è per sua natura destinato a pubblico servizio ed appartiene perciò al patrimonio indisponibile dell'Ente proprietario, il quale non può disporre dello stesso in modo indiscriminato.

Diretta conseguenza di ciò è che il Comune che sottragga il bene a tale uso pubblico per darlo in concessione ad un privato, debba necessariamente assoggettarlo a tassazione ex art. 38 D.Lgs. n. 507 del 1993.

La doglianza tende pertanto al riesame dell'accertamento in fatto effettuato dal giudice del merito nel senso che almeno i 75.134 mq erano l'area effettivamente occupata (prov. dir. 2008) e soggetta al COSAP.

Il terzo motivo è inammissibile. Invero, la Corte d'Appello ha affermato che il fatto che i beni fossero gravati da uso civico non li sottraeva al regime del patrimonio indisponibile del Comune e se occupati dal concessionario al COSAP. La



doglianza non coglie dunque la ratio decidendi, considerando che, come detto, proprio la sottoposizione del terreno ad uso civico ne conferma l'appartenenza al patrimonio indisponibile dell'Ente, poiché sottoposto al vincolo di inalienabilità e di destinazione al pubblico servizio. Inoltre, il motivo è altresì inammissibile per difetto di autosufficienza, nella parte in cui è fatto riferimento ad una proposta di delibera comunale nella quale si dava atto della natura di usi civici dell'area in questione, in quanto tale riferimento è generico e non viene riferito quando e come sia stata allegata tale circostanza.

Il quarto motivo è inammissibile, in quanto la Corte d'Appello ha ritenuto che l'area appartenesse al patrimonio indisponibile del Comune.

Invero, il ricorrente censura non la violazione del principio dell'onere della prova, ma il risultato della valutazione effettuata dal giudice di merito, mentre, come detto, gli usi civici non sono ostativi all'applicazione del COSAP, come osservato in sede di esame del terzo motivo.

Il quinto motivo è del pari inammissibile.

Riguardo alla prima parte della doglianza (riferimento al patrimonio disponibile) si trattava di mero errore materiale accertato in modo conforme dai giudici del merito, e il ricorrente non si confronta in modo specifico con la motivazione addotta; pertanto, il riferimento all'asserita confessione del Comune circa la tolleranza dell'occupazione dell'area costituisce argomentazione del tutto esorbitante dalla ratio decidendi.

Quanto alla seconda parte del motivo, il provvedimento di sospensione da parte del Consiglio di Stato aveva reso inefficace, sia pure provvisoriamente, la disdetta del Comune, ma ciò non escludeva che nel periodo indicato fosse proseguito il rapporto concessorio, per cui la tassa, come chiaramente affermato dalla Corte d'Appello, era certamente dovuta come lo sarebbe stato in assenza della disdetta. Ne consegue che tale ultima doglianza non è calibrata sulla ratio decidendi.

Il sesto e settimo motivo, esaminabili congiuntamente poiché tra loro connessi, sono parimenti inammissibili. Il ricorrente non ha dimostrato che l'utilizzazione dell'area in suo possesso da parte della Protezione Civile fosse avvenuta senza un accordo, ovvero senza il pagamento di un indennizzo. Sul punto, la Corte territoriale ha compiuto un accertamento di fatto in ordine alla circostanza che l'area in questione era comunque nella detenzione del ricorrente, per cui sarebbe stato suo onere dimostrare il titolo del trasferimento della detenzione ad un soggetto terzo.

Al riguardo, è vero che la circostanza dell'utilizzo dell'area da parte della Protezione civile era stata dedotta e non specificamente contestata, ed anzi parzialmente ammessa, come si dice nel settimo motivo ma, tuttavia, il ricorrente non si confronta in modo puntuale e specifico con la conforme osservazione, non puntualmente censurata, dei giudici di merito secondo cui era lui che avrebbe dovuto provare che non erano intervenuti accordi e indennizzi con il soggetto occupante, o parzialmente occupante.

Le spese seguono la soccombenza, liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso e condanna la parte ricorrente al pagamento, in favore del controricorrente, delle spese del giudizio che liquida nella somma di Euro 20.200,00 di cui 200,00 per esborsi, oltre alla maggiorazione per il rimborso forfettario delle spese generali ed accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1 quater, del D.P.R. n.115/02, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, a carico della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma del comma 1 bis dello stesso articolo 13, ove dovuto.

(Omissis)