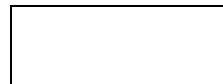


Civile Ord. Sez. 1 Num. 20376 Anno 2026
Presidente: MERCOLINO GUIDO
Relatore: VAROTTI LUCIANO
Data pubblicazione: 17/06/2026



ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n° **4941** del ruolo generale dell'anno **2025**,

proposto da

Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A. (c.f. 00772070157) con
sede in Assago (MI), via del Bosco Rinnovato, n. 4/A, in persona del pro-
curatore avv. _____, nata a

_____ – in forza di atto di revoca e conferimento di pro-
cura recante in calce l'autentica delle firme a cura del Notaio avv.

(Rep. n. 46902 – Racc. 19760 del 7 luglio 2023), rappresentata, as-
sistita e difesa, anche disgiuntamente, come da procura in calce al ricorso,
dagli avv.ti

_____ ed elettivamente
domiciliata presso lo studio legale

_____ in Roma,

Ricorrente

contro

I.C.A. – Imposte Comunali Affini S.p.A., in persona del legale rappresentante pro-tempore, il Presidente del Consiglio di Amministrazione, Rag. Paolo Zangani, con Sede legale in Roma, Via di Novella, 22 e Sede amministrativa alla Spezia, Viale Italia, 136, C.F. 02478610583 e partita I.V.A. 01062951007, nella sua qualità di concessionaria per l'accertamento, la liquidazione e la riscossione del Canone Unico Patrimoniale di cui all'articolo 1, commi 816 e ss., legge 27.12.2019, n.160, in nome e per conto del Comune di Gropello Cairoli (PV), ed ai fini del presente procedimento per cassazione rappresentata, assistita e difesa dall'Avv.

, il quale dichiara, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 366, comma 4, c.p.c., che le comunicazioni che la Cancelleria della Corte Suprema di Cassazione vorrà effettuare alla esponente potranno essere eseguite al domicilio digitale, presso la casella di posta elettronica certificata

territorialmente competente ai fini dell'inserimento nel Re.G.Ind.E., ai sensi di quanto previsto dall'articolo 7, D.M. 07.02.2011, n.44, ed infine elettivamente domiciliata ai fini del presente grado di legittimità, assieme al proprio difensore, presso il suo Studio, , come da procura speciale posta in calce al controricorso.

Controricorrente

nonché contro

Comune di Gropello Cairoli (PV).

Intimato

avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano n° 2137 depositata il 19 luglio 2024.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 25 marzo 2026 dal consigliere Luciano Varotti.

FATTI DI CAUSA

1.- La Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A. (MSMT), concessionaria della progettazione, costruzione ed esercizio dell'autostrada A/7 Milano - Serravalle, avendo ricevuto l'avviso di accertamento esecutivo n. 13756516 con il quale la ICA - Impose comunali affini - s.r.l. le aveva chiesto il pagamento del Canone unico annuale relativo all'anno 2022 per conto del Comune di Gropello Cairoli, in relazione all'occupazione dell'area di via Don Motti mediante un sovrappasso a servizio dell'autostrada, la conveniva in giudizio davanti al Tribunale di Pavia, chiedendo di accertare l'insussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi del predetto Canone.

2.- Il Tribunale rigettava la domanda e MSMT proponeva impugnazione davanti alla Corte d'appello di Milano, la quale, con la sentenza indicata in intestazione, confermava la decisione di primo grado.

3.- Osservava la Corte territoriale, quanto al primo motivo di gravame – col quale la MSMT si doleva della mancanza di prova della proprietà della strada in capo al Comune – che tale strada era stata interessata da lavori di esecuzione di una variante al centro abitato del Comune di Gropello Cairoli.

Dal Decreto Anas n° 96 del 9 agosto 1999 si desumeva che a far data dal 12 agosto 1999 la Strada statale n° 596 “*dei Cairoli*” era stata deviata per il tratto dal Km 8+950 al Km 13+980 a sud del centro abitato del Comune di Gropello Cairoli e che contestualmente era stato dismesso, ai sensi dell'art. 2 del Codice della Strada, il tratto della Statale n° 596 “*dei Cairoli*” tra il Km 8+950 e il Km 13+980, avendo perso le caratteristiche di strada statale.

Tale trasferimento era avvenuto di diritto, in base all'art. 4 del d.P.R. n° 495/1992, senza che occorresse un decreto ministeriale di trasferimento della proprietà, con la conseguenza che la strada sulla quale si trovava il cavalcavia era comunale.

Neppure era fondato il secondo motivo di appello – col quale MSMT invocava l'esenzione soggettiva prevista dall'art. 1, comma 833, lettera a), della legge 27 dicembre 2019 n° 160 – in quanto l'occupazione era riconducibile alla società appellante e non allo Stato.

Del pari privo di pregio era il terzo motivo di appello – col quale MSMT sollecitava l'applicazione dell'esenzione di cui all'art. 1, comma 833, lettera d) – poiché essa prevede la devoluzione gratuita degli impianti adibiti a pubblici servizi in favore del Comune, mentre il cespite sarebbe stato devoluto in favore dello Stato.

Era, altresì, da respingere anche il quarto motivo – con cui l'appellante lamentava che il primo Giudice non avesse ravvisato nemmeno i presupposti per disapplicare le sanzioni amministrative – dato che la mancata esazione del Canone per gli anni pregressi non era idonea ad ingenerare alcun affidamento e che il testo normativo era sufficientemente chiaro.

La violazione concerneva la sola annualità 2022 e, pertanto, non era nemmeno applicabile l'istituto della continuazione tra infrazioni, prevista dall'art. 8 della legge n° 689/1981.

4.- Avverso tale sentenza ha interposto ricorso per cassazione MSMT, affidando il gravame a cinque mezzi illustrati da memoria.

Resiste ICA con controricorso illustrato da memoria, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per l'infondatezza dell'impugnazione.

Il Comune di Gropello Cairoli, già contumace nei gradi di merito, è rimasto meramente intimato nella presente fase processuale.

Il ricorso è stato assegnato per la trattazione in adunanza camerale ai sensi dell'art. 380-*bis* cod. proc. civ.

RAGIONI DELLA DECISIONE

5.- Col **primo motivo** la ricorrente deduce ai sensi dell'art. 360 n° 3 cod. proc. civ. *“Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4 del DPR n. 495/1992 (per carenza in capo ad Anas del potere di <<consegnare>> al*

Comune la strada statale) nonché, in ogni caso, violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2697 c.c. (circa il riparto dell'onere della prova tra attore e convenuto)".

La Corte avrebbe ritenuto provata la proprietà in capo al Comune della strada sovrastata dal cavalcavia in base alla sola Ordinanza dell'ANAS n° 96 del 9 agosto 1999, nella quale si faceva menzione della "consegna" della strada, e senza attribuire alcuna rilevanza alla documentazione probatoria prodotta da MSMT.

La Corte avrebbe, così, applicato erroneamente l'art. 4, quarto comma, del d.P.R. 16 dicembre 1992 n° 495 (*"Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada"*), ossia ritenendo che il passaggio di proprietà della strada dallo Stato al Comune si fosse verificato *ope legis*, per effetto della sua sola declassificazione.

Al contrario, la norma citata prevede che a seguito del declassamento sia emesso un distinto provvedimento di trasferimento della strada interessata dalla variante, per il quale ANAS nemmeno era competente, dato che il passaggio di proprietà deve avvenire *"tra enti proprietari"*, come previsto dalla stessa norma.

6.- Il motivo è fondato e determina l'assorbimento dei restanti quattro.

Invero, gli artt. 3 e 4 del Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada (d.P.R. 16 dicembre 1992 n° 495) prevedono distintamente due istituti: la classificazione e la declassificazione delle strade (quest'ultima intesa come *"il passaggio da una all'altra delle classi previste dall'articolo 2, comma 6, del codice"*), disciplinate dall'art. 3, e il *"trasferimento di strade, o di tronchi di esse, fra gli enti proprietari"*, regolato dall'art. 4.

Nell'ambito del *"trasferimento"*, l'art. 4 citato prevede due sottotipi: il trasferimento reso necessario da *"variazioni di itinerario"* o da *"varianti alle strade esistenti"* (primo comma) e quello *"in deroga"* (terzo comma),

che ricorre nell'ipotesi in cui *"tratti di strade statali dismessi a seguito di varianti"* non alterino *"i capisaldi del tracciato della strada"*.

Nel caso in cui ricorra il primo tipo, l'art. 4, primo comma, dispone che si proceda *"a norma dei commi seguenti"*, i quali prevedono che l'assunzione o la dismissione di strade statali o di singoli tronchi avvengano con decreto del Ministro dei lavori pubblici o, per le strade regionali, con decreto del Presidente della Regione: in entrambi i casi, su proposta degli Enti interessati.

L'art. 4 (secondo comma, ultimo periodo) prevede inoltre che *"[I]e variazioni di classifica conseguenti all'emanazione dei decreti precedenti"*, vanno pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica o sul Bollettino regionale e sono *"comunicate all'archivio nazionale delle strade di cui all'articolo 226 del codice"*.

È, dunque, evidente che tali Decreti emessi dal Ministro o dal Presidente della Regione siano quelli che il successivo quinto comma dell'art. 4 chiama *"decreti di passaggio di proprietà"*.

In sostanza, dunque, stando al tenore dell'art. 4, ove sia realizzata una variante della strada statale e si renda necessario il suo trasferimento dallo Stato ad un Ente locale o territoriale, o viceversa, il Ministro dei lavori pubblici provvede con proprio decreto ed analogamente procede il Presidente della Regione.

Il secondo comma dell'art. 4 prevede, poi, che si provveda alle *"variazioni di classifica conseguenti all'emanazione dei decreti precedenti"*.

In sostanza, il testo normativo prevede la compresenza di due provvedimenti: il decreto di passaggio di proprietà ed il nuovo classamento.

Come già detto, l'art. 4 prevede anche un'ipotesi di trasferimento *"in deroga"*, che ricorre in particolare quando, a seguito della costruzione di un'altra arteria statale del traffico, che in genere congiunge in modo più scorrevole o veloce due capisaldi della strada statale, lo Stato non ha più

interesse a conservare la proprietà del cosiddetto *"tratto sotteso"*, ossia del tratto di strada che congiungeva i due capisaldi prima della variante.

Solo in tal caso è previsto che *"i tratti di strade statali dismessi a seguito di varianti"* perdano *"di diritto la classifica di strade statali e, ove siano ancora utilizzabili, sono obbligatoriamente trasferiti alla provincia o al comune"*.

L'art. 4, terzo comma, è anche richiamato dall'art. 1-*bis* del d.lgs. 29 ottobre 1999 n° 461, che prevede in sostanza lo stesso procedimento semplificato per l'ipotesi di varianti che non alterino i capisaldi della strada statale.

Coerentemente con tali disposizioni, anche l'art. 4, comma 5-*bis*, della legge reg. Lombardia 4 maggio 2001 n° 9 (*"Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale"*) prevede che *"[i] tratti di strada provinciali dismessi a seguito di varianti, che non alterano i capisaldi del tracciato stradale, perdono di diritto la classificazione di strade provinciali e, ove siano ancora utilizzabili ancorché ad uso limitato ad alcune categorie di veicoli o ad uso ciclopeditone, sono obbligatoriamente trasferiti ai comuni territorialmente competenti"*.

Dunque, nel caso dell'art. 4, terzo comma, del d.P.R. n° 495/1992 e dell'art. 4, comma 5-*bis* della legge reg. Lombardia n° 9/2001, l'effetto traslativo della proprietà del bene consegue ad un procedimento semplificato, in quanto il declassamento della strada statale o regionale – lungi dal dover intervenire (per ciò che concerne la strada statale) su istanza degli Enti interessati e *"previo parere degli altri enti competenti, sentiti il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Consiglio di amministrazione dell'ANAS"*, oppure, quando si tratta di strade regionali, *"su proposta degli enti proprietari interessati"* – avviene *ope legis*.

Nondimeno, anche in tale ultimo caso appare necessaria l'emanazione di un decreto di passaggio di proprietà o un atto equivalente (ad es. un verbale di consegna tra Enti), poiché l'effetto prodotto direttamente dalla

legge non consiste nel passaggio di proprietà del bene, ma solo nella declassificazione, e tale effetto non è sufficiente a determinare il soggetto destinato a recepire il tratto di strada declassificato (cosiddetto "*tratto sotteso*"), che, infatti, nel caso della strada statale, può essere non solo il Comune, ma anche la Provincia (art. 4, terzo comma, d.P.R. n° 495/1992).

Pertanto, se è vero che la declassificazione del "*tratto sotteso*" è prodotta automaticamente dalla realizzazione della variante, è anche vero che un provvedimento che attribuisca espressamente alla Provincia o al Comune il predetto tratto è pur sempre necessario secondo lo stesso testo di legge.

Infatti, la previsione è completata con la previsione che tali tratti di strada "*sono obbligatoriamente trasferiti alla provincia o al comune*", lasciando intendere che tale trasferimento debba passare attraverso un provvedimento amministrativo obbligatorio, ma pur sempre non surrogabile dalla mera realizzazione della variante.

Tornando ora alla sentenza gravata, la Corte ha ritenuto sufficiente a dimostrare il trasferimento del tratto della ex Strada statale n° 586 in capo al Comune il completamento della variante e il provvedimento dell'Anas: Ente che, peraltro, dopo essere stato trasformato in Ente nazionale per le strade con d.P.C.m. 26 luglio 1995 (mantenendo la stessa denominazione di ANAS), ha continuato ad attendere "*ai compiti di cui all'art. 2 del decreto legislativo 26 febbraio 1994 n° 143*" (come recita l'art. 2 del d.P.R. 21 aprile 1995 n° 242, di approvazione dello Statuto del nuovo Ente nazionale per le strade), ossia alla costruzione ed alla gestione di strade ed autostrade, ma non alla loro classificazione o declassificazione e men che meno al loro trasferimento tra i soggetti destinati a recepire la strada nel proprio demanio o nel proprio patrimonio indisponibile.

In conclusione, non merita adesione la decisione della Corte milanese nella parte in cui ha ritenuto il Comune proprietario del tratto di strada sul

quale si trova il cavalcavia per effetto della sola variante e del provvedimento dell'ANAS n° 96 del 9 agosto 1999.

Va infine aggiunto che il precedente di questa Corte menzionato dalla ricorrente (si allude a Cass., sez. I, 26 settembre 2024, n° 25713) non appare qui invocabile, sebbene pronunciato tra le stesse parti ed in relazione al COSAP degli anni 2015-2020 per lo stesso cavalcavia, in quanto quel precedente ha cassato la sentenza della Corte d'appello di Milano per ragioni processuali, ossia per aver qualificato come tardiva, e dunque inammissibile, l'eccezione di MSMT di carenza in capo al Comune di Groppello della proprietà del suolo sottostante al ponte autostradale.

7.- Col secondo motivo la ricorrente si duole della violazione e della falsa applicazione dell'art. 1, comma 833, lettera a), della legge n° 160/2019.

La Corte aveva escluso che MSMT potesse invocare l'esenzione prevista dalla citata norma, sul rilievo che l'occupazione fosse riconducibile alla società appellante e non allo Stato.

Al contrario, MSMT, concessionaria del Ministero, agiva quale suo sostituto, come peraltro deciso da Cass. 4078 e 4079 del 2020.

Col **terzo mezzo** MSMT si duole della violazione dell'art. 1, comma 833, lettera d), della legge n° 160/2019.

La Corte avrebbe erroneamente ritenuto inapplicabile l'esenzione dal Canone prevista dalla citata norma, senza considerare che la ragione per cui essa fa riferimento alla devoluzione gratuita degli impianti adibiti a servizi pubblici solo in favore dei comuni, e non dello Stato, era da rinvenire nel fatto che *"lo Stato (e/o i beni ed impianti devoluti e/o gratuitamente devolvibili al demanio statale) godono dell'esenzione soggettiva di cui all'art. 1, comma 833, lett. a della L. n. 160/2019 e, come tali, non sono soggetti a CUA per tale assorbente condizione"*.

La diversa tesi, seguita dalla Corte territoriale, darebbe luogo a disparità di trattamento tra concessionari comunali e provinciali, da un lato, e concessionari statali, dall'altro.

Con la **quarta doglianza** la ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 10, terzo comma, della legge n° 212/2000.

La Corte avrebbe ritenuto insussistenti le condizioni per disapplicare le sanzioni amministrative nonostante l'incertezza normativa fosse stata determinata proprio dal Comune di Gropello, che non aveva mai preteso il pagamento del COSAP sino al 2020.

Inoltre, nell'anno 2022 la giurisprudenza di merito non era conforme in ordine alla assoggettabilità a COSAP/CUA dei pontoni autostradali.

Col **quinto motivo** MSMT lamenta la violazione e la falsa applicazione degli artt. 8 e 8-bis della legge n° 689/1981.

La Corte avrebbe escluso l'applicabilità delle citate norme sul rilievo che si trattava della sola infrazione dell'anno 2022, ma senza considerare che nella seconda memoria istruttoria davanti al Tribunale erano stati prodotti gli avvisi di accertamento dal 2015 al 2021, con la conseguenza che la Corte era stata messa nella condizione di constatare le plurime violazioni da porre in continuazione e di ridurre, dunque, la sanzione per quella relativa al 2022.

8.- I restanti mezzi, riassunti al precedente paragrafo, sono assorbiti, come già anticipato.

9.- Alla cassazione della sentenza segue il rinvio della causa alla Corte d'appello di Milano, in diversa composizione, la quale provvederà anche alla liquidazione delle spese del presente giudizio.

p.q.m.

la Corte accoglie il primo motivo e dichiara assorbiti i restanti. Cassa la sentenza impugnata, e rinvia alla Corte d'appello di Milano, in diversa composizione, anche per le spese del presente giudizio.

Così deciso in Roma il 25 marzo 2026, nell'adunanza camerale della prima sezione.

Il presidente
Guido Mercolino