Civile Sent. Sez. 3 Num. 5504 Anno 2026
Presidente: FRASCA RAFFAELE GAETANO ANTONIO
Relatore: IANNELLO EMILIO
Data pubblicazione: 11/03/2026

Oggetto

Locazione uso diverso – Canone – Nullità – Divieto di imporre oneri a carico di operatori delle telecomunicazioni (art. 93 d. lgs. n. 259 del 2003) – Presupposti e ambito di applicabilità - Fattispecie

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 12345/2025 R.G. proposto da

Comune di Massa di Somma, rappresentato e difeso dall'Avv. Paolo Zinno, domiciliato digitalmente *ex lege*;

– ricorrente –

contro

Vodafone Italia S.P.A., rappresentata e difesa dall'Avv. Gennaro Belvini, domiciliata digitalmente *ex lege*;

– controricorrente e ricorrente incidentale –

avverso la sentenza della Corte di Appello di Napoli, n. 37/2025, pubblicata il 13 gennaio 2025.

Udita la relazione svolta nella pubblica udienza del 27 gennaio 2026 dal Consigliere Emilio Iannello.

udito l'Avvocato Paolo Zinno;

udito l'Avvocato Gennaro Belvini;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Mauro Vitiello, che ha concluso riportandosi alla memoria depositata ed insistendo nella richiesta di rigetto del ricorso principale e di accoglimento del ricorso incidentale.

FATTI DI CAUSA

1. Con contratto del 12 luglio 2007 il Comune di Massa di Somma concesse in locazione a Vodafone Omnitel N.V. (oggi Vodafone Italia s.p.a.) una porzione di circa mq 20 di terreno, affinché il conduttore vi installasse infrastrutture per reti di tele o videocomunicazioni. La durata del rapporto venne fissata in anni nove, rinnovabili di sei in sei, e il canone annuo di locazione venne determinato, all'art. 5, in euro 17.000,00, da corrispondersi in due rate semestrali anticipate, con aggiornamento automatico, a decorrere dal secondo anno, nella misura del 75% delle variazioni dell'indice Istat.

Nel corso del rapporto la conduttrice, con raccomandate del 2014 e poi del 2017, invocò l'applicazione dell'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 («*Codice delle comunicazioni elettroniche*», di seguito anche CCE), sostenendo che, in quanto operatore di rete per servizi di comunicazione elettronica, non potesse essere gravata, per l'impianto delle reti e l'esercizio del servizio, da oneri o canoni diversi da quelli stabiliti per legge (Tosap o Cosap, poi Cup), e che, pertanto, la clausola contrattuale sul canone dovesse ritenersi invalida o inefficace nella parte eccedente la misura minima dovuta per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche. In tale prospettiva, la società dichiarò di voler corrispondere, nelle more, la sola somma annua di euro 516,46, indicata quale importo minimo dovuto *ex* art. 63 del d.lgs. n. 446 del 1997, proseguendo nel godimento dell'area.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Il Comune replicò affermando che il bene era entrato nel patrimonio disponibile dell'ente e che, pertanto, il rapporto in essere era di natura privatistica, riconducibile allo schema della locazione di immobile ad uso non abitativo, come tale estraneo all'ambito applicativo del regime Tosap/Cosap/Cup. Di qui la rivendicazione della piena validità della pattuizione sul canone contrattuale, in quanto espressione di autonomia negoziale su bene disponibile, non incisa, per il periodo considerato, dalla disciplina di cui all'art. 93 d.lgs. n. 259 del 2003.

Persistendo l'autoriduzione unilaterale del canone da parte di Vodafone, il Comune, con atto di intimazione del 19 settembre 2018, ritenuta la sussistenza di grave morosità per i canoni dal 2014 al 2018, adì il Tribunale di Nola con intimazione di sfratto per morosità, poi coltivata, all'esito del mutamento del rito, come domanda di risoluzione del contratto, rilascio del bene e condanna della conduttrice al pagamento dei canoni arretrati.

2. Il Tribunale di Nola, con sentenza n. 796 del 21 maggio 2020, dichiarò il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice amministrativo, ritenendo che il terreno, oggetto di precedente espropriazione per pubblica utilità, appartenesse al patrimonio indisponibile del Comune e che il rapporto instaurato dovesse qualificarsi come concessione di bene pubblico.

3. Con sentenza n. 37/2025, pubblicata il 13 gennaio 2025, la Corte d'appello di Napoli, adita dal Comune, ha riformato tale decisione, affermando la giurisdizione del giudice ordinario, sul rilievo che la controversia attiene esclusivamente ai profili patrimoniali del rapporto (validità della clausola sul canone e adempimento delle obbligazioni), senza contestazione di atti di esercizio di potere autoritativo.

Nel merito, ritenuta la validità della pattuizione del canone sino all'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, ha dichiarato la risoluzione del contratto per grave inadempimento di Vodafone, condannandola al pagamento di euro 79.681,39, oltre interessi di mora dalle singole

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

scadenze, a titolo di canoni dovuti per gli anni 2014-2018, e al rilascio dell'area, con esclusione della debenza del canone pattizio per il periodo successivo, in ragione della sopravvenuta disciplina del citato art. 93 CCE.

4. Avverso tale sentenza il Comune di Massa di Somma propone ricorso per cassazione affidato a due motivi; Vodafone resiste con controricorso, con lo stesso atto proponendo ricorso incidentale sulla base di un motivo.

5. Il P.M. ha depositato conclusioni scritte con le quali ha concluso per il rigetto del ricorso principale e per l'accoglimento del ricorso incidentale, ritenendo applicabile alla fattispecie, con efficacia retroattiva, la disciplina imperativa dell'art. 93 CCE, come interpretato dall'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 33 del 2016 e dall'art. 8-*bis* del d.l. n. 135 del 2018.

Entrambe le parti hanno depositato memorie.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo — rubricato, «*in riferimento all'art. 360 c.p.c. n. 3, violazione e falsa applicazione art. 93 d.lgs. 259/2003; difetto di motivazione e di istruttoria; omessa e/o travisata valutazione della documentazione*» — il Comune censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso la debenza del canone contrattuale a far data dal 2019, ritenendo dovuta da Vodafone, per il periodo successivo all'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, la sola misura del Cosap/Cup.

Il ricorrente, dopo ampia disamina della disciplina del Codice delle comunicazioni elettroniche e del canone unico patrimoniale di cui all'art. 1, commi 816 ss., l. n. 160 del 2019, sostiene che il presupposto oggettivo del Cup – e, correlativamente, del divieto di oneri ulteriori – ricorre soltanto per le occupazioni insistenti su beni del demanio e del patrimonio indisponibile, secondo quanto espressamente stabilito dal comma 819 del medesimo articolo.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Ne deduce che la Corte territoriale avrebbe errato nell'estendere tale disciplina anche ad un bene qualificato e gestito dall'ente come appartenente al patrimonio disponibile (come confermato dalle delibere consiliari e dal piano delle alienazioni), oggetto di un rapporto locatizio privatistico, con violazione dell'art. 93 d.lgs. n. 259 del 2003 e travisamento della documentazione versata in atti.

2. Con il secondo motivo — rubricato «*nel merito sulla fondatezza della domanda di pagamento dei canoni; inapplicabilità dell'art. 93, comma 2, e dell'art. 88, comma 12, del d.lgs. 1.8.2003, n. 259*» — il Comune denuncia violazione di legge per avere la Corte d'appello, seppure riconosciuta la natura pattizia del canone fino al 2018, ritenuto comunque fondato il richiamo dell'operatore alla disciplina di cui agli artt. 93 e 88 d.lgs. n. 259 del 2003 e alla successiva normativa interpretativa per escludere, dal 2019, la debenza del canone contrattuale.

Il ricorrente ribadisce che la destinazione di un bene a un generico interesse pubblico non è, di per sé, sufficiente a farlo rientrare nel patrimonio indisponibile, occorrendo, ai sensi dell'art. 826, comma 3, c.c., un atto espresso di destinazione a pubblico servizio e una concreta e attuale utilizzazione in tal senso, condizioni che nel caso di specie difetterebbero, essendo l'area espropriata per insediamenti abitativi provvisori post-sisma e successivamente inserita nel piano delle alienazioni. Da ciò il Comune fa discendere che il rapporto in esame è regolato dalle comuni norme sulla locazione di beni del patrimonio disponibile e che non trova applicazione, né quanto all'*an*, né in ordine al *quantum*, la disciplina limitativa di cui agli artt. 93, comma 2, e 88, comma 12, d.lgs. n. 259 del 2003, sicché l'autoriduzione a euro 516,46 annui deve ritenersi inadempimento grave e ingiustificato.

3. Con l'unico motivo posto a fondamento del ricorso incidentale — rubricato «*violazione e falsa applicazione dell'art. 93 d.lgs. 259/2003 e della correlata normativa interpretativa di cui all'art. 12, co. 3 d.lgs.*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

33/2016 e d.l. 135/2018; difetto di motivazione; art. 360, n. 3 c.p.c.» — Vodafone S.p.a. censura la statuizione con cui la Corte d'appello ha ritenuto valida la pattuizione contenuta nella clausola n. 5 del contratto del 12 luglio 2007, limitandone gli effetti al solo periodo anteriore all'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, e, in conseguenza, ha dichiarato la risoluzione del contratto per grave inadempimento di Vodafone, condannandola al pagamento di euro 79.681,39 a titolo di canoni non corrisposti e al rilascio dell'immobile.

Secondo la ricorrente incidentale, la Corte territoriale, pur dando atto della natura imperativa e della successiva "interpretazione autentica" dell'art. 93 d. lgs. n. 259 del 2003 ad opera dell'art. 12, comma 3, d. lgs. n. 33 del 2016 e dell'art. 8-*bis* del d.l. 135 del 2018, avrebbe erroneamente limitato l'operatività di tali norme al periodo posteriore al 2018, trascurando che si tratta di disposizioni interpretative, aventi efficacia retroattiva, idonee a chiarire che, sin dall'origine, gli operatori possono essere gravati solo dalle prestazioni e dai canoni espressamente previsti dal comma 2 dell'art. 93 (Tosap, Cosap/Cup), con esclusione di ogni ulteriore corrispettivo, anche di fonte contrattuale.

In tal senso viene richiamata, oltre alla giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato n. 8421/2024), la pronuncia di Cass. Sez. U. n. 8503 del 2021, che ha attribuito alle norme di interpretazione autentica portata retroattiva, fino a dichiarare l'illegittimità, anche per annualità precedenti al 2018, di pretese di canoni negoziali ulteriori rispetto a quelli tipizzati.

Sulla base di tali premesse, Vodafone assume che la clausola n. 5 del contratto dovesse ritenersi nulla *ab origine*, per contrasto con norma imperativa, e che, conseguentemente, non potesse configurarsi alcun inadempimento nel mancato pagamento del canone contrattuale, essendo dovuti esclusivamente i canoni legali (Tosap/Cosap/Cup) nella misura minima; chiede, pertanto, la cassazione della sentenza

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

impugnata nei capi relativi all'accertamento della validità della pattuizione sul canone, alla dichiarazione di risoluzione del contratto, alla condanna ai canoni arretrati e al rilascio dell'immobile.

4. Preliminarmente va disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso incidentale sollevata in memoria dal Comune, il quale ne ha dedotto la tardività alla luce del decorso del termine "esterno" di cui agli artt. 325 e 327 c.p.c. e della pretesa estraneità dei capi investiti rispetto all'assetto della decisione impugnata dal ricorrente principale.

Il ricorso incidentale è infatti certamente ammissibile, ai sensi dell'art. 334 c.p.c., al riguardo essendo sufficiente rilevare che esso è stato proposto dalla parte contro la quale è stato proposto il ricorso principale e con il controricorso tempestivamente depositato nel termine, previsto dall'art. 371 c.p.c., di quaranta giorni decorrente dalla notificazione del ricorso principale, nel rispetto dunque del c.d. termine "interno", sebbene tardivamente rispetto al termine "esterno" per impugnare.

Giova al riguardo rammentare che l'indirizzo restrittivo evocato a fondamento dell'eccezione è stato da tempo superato sul rilievo che «*l'art. 334 cod. proc. civ., che consente alla parte, contro cui è stata proposta impugnazione (o chiamata ad integrare il contraddittorio a norma dell'art. 331 cod. proc. civ.), di esperire impugnazione incidentale tardiva, senza subire gli effetti dello spirare del termine ordinario o della propria acquiescenza, è rivolto a rendere possibile l'accettazione della sentenza, in situazione di reciproca soccombenza, solo quando anche l'avversario tenga analogo comportamento, e, pertanto, in difetto di limitazioni oggettive, trova applicazione con riguardo a qualsiasi capo della sentenza medesima, ancorché autonomo rispetto a quello investito dall'impugnazione principale*» (v., per limitarsi alle pronunce massimate, Cass. Sez. U. 07/11/1989, n. 4640; Sez. U. 23/01/1998, n. 652; v. anche, conff., Cass. 16/06/1998, n. 5988; 13/08/1998, n. 7964; 10/12/1998, n. 12442; 06/04/1999, n.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

3330; 17/01/2000, n. 459; 20/01/2000, n. 610; 15/02/2000, n. 1700; 24/04/2012, n. 6470; 24/06/2013, n. 15784; 09/12/2014, n. 25848; 17/03/2017, n. 77032; 0707/2020, n. 14094; 09/07/2020, n. 114596; 0509/2022, n. 26139; 05/09/2022, n. 26139).

L'unico limite risultante dall'art. 334 è di ordine soggettivo e, come detto, nella specie risulta certamente rispettato: l'impugnazione incidentale tardiva spetta alla parte *contro* la quale sia stata proposta un'altra anteriore impugnazione, principale o incidentale — nei termini o, a sua volta, tardiva — nonché alla parte nei cui confronti sia stato integrato il contraddittorio *ex* art. 331 c.p.c.

Da qui la diversa questione — che nella specie però certamente non rileva — dei limiti entro i quali l'impugnazione incidentale tardiva sia ammessa, in caso di cumulo di cause scindibili, da parti diverse (es. coobbligati solidali) da quella «*contro*» la quale sia stata proposta l'impugnazione principale (questione, peraltro, da ultimo risolta, in conformità all'orientamento più liberale già inaugurato da Cass. Sez. U. n. 24627 del 27/11/2007, secondo cui tale impugnazione è ammessa «*tutte le volte che l'impugnazione principale metta in discussione l'assetto di interessi derivante dalla sentenza alla quale il coobbligato solidale aveva prestato acquiescenza*», da Cass. Sez. U. n. 8486 del 28/03/2024, che ne ha ribadito l'ammissibilità «*anche quando riveste le forme dell'impugnazione adesiva rivolta contro la parte destinataria dell'impugnazione principale, in ragione del fatto che l'interesse alla sua proposizione può sorgere dall'impugnazione principale o da un'impugnazione incidentale tardiva*»).

5. Ciò precisato, deve nondimeno rilevarsi che, nel merito, sia il ricorso principale che il ricorso incidentale sono infondati e vanno rigettati.

La Corte d'appello ha, infatti, adottato una decisione conforme a diritto che, come tale, resiste alle contrapposte censure svolte dalle parti.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

6. Giova premettere una ricognizione, anche diacronica, del quadro normativo.

L'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, nel testo applicabile *ratione temporis*, reca la rubrica «*Divieto di imporre altri oneri*» e dispone, al comma 1, che «*Le pubbliche amministrazioni, le regioni, le province ed i comuni non possono imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge*».

Il comma 2 stabilisce, poi, che «*Gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la pubblica amministrazione, l'ente locale, ovvero l'ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'ente locale. Nessun altro onere finanziario, reale o contributo può essere imposto, in conseguenza dell'esecuzione delle opere di cui al Codice o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, fatta salva l'applicazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, oppure del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui all'articolo 63 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, calcolato secondo quanto previsto dal comma 2, lettere e) ed f), del medesimo articolo, ovvero dell'eventuale contributo una tantum per spese di costruzione delle gallerie di cui all'articolo 47, comma 4, del predetto decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507*».

In seguito, è stato emanato l'art. 12, comma terzo, d.lgs. n. 33 del 2016, che nella sua originaria versione recita: «*L'articolo 93, comma 2, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica possono essere soggetti soltanto alle*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione».

Tale ultima disposizione è stata infine integrata dall'art. 8-*bis*, comma 1, lettera c), d.l. n. 135 del 2018, convertito con modificazioni dalla l. n. 12 del 2019, che ha aggiunto, al termine del periodo, l'inciso «*restando quindi escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto*».

Il Codice delle comunicazioni elettroniche è stato poi riformato dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207, che ha trasfuso l'art. 93 nel nuovo art. 54, senza mutarne la struttura essenziale, mantenendo la previsione di un «*divieto di imporre*» oneri ulteriori, fatta salva l'applicazione del canone unico patrimoniale di cui all'art. 1, comma 816, l. n. 160 del 2019, riferito all'«*occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico*», come definito dal comma 819 del medesimo articolo.

7. La finalità sottesa a tale disciplina è evidentemente quella di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni non stabiliti per legge, a tutela della concorrenza e della parità di condizioni tra operatori nei diversi ambiti territoriali.

L'accento posto dal legislatore sui termini «*imporre*» e «*imposto*» e sul rinvio a Tosap, Cosap e poi Cup – tributi parametrati all'occupazione di aree del demanio o del patrimonio indisponibile – mostra che la disposizione era di per sé, in origine e stando al suo tuttora immutato tenore testuale, destinata a delimitare il potere di imposizione pubblicistica degli enti territoriali, tutte le volte in cui è l'esercizio di tale potere a determinare, in modo unilaterale, il contenuto degli obblighi posti a carico della parte privata nel rapporto relativo al bene

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

pubblico.

Ne restano esclusi dunque non solo i contratti di diritto privato conclusi *iure privatorum*, aventi ad oggetto beni del patrimonio disponibile, ma anche i rapporti di natura concessoria per i quali, pur avendo essi ad oggetto beni facenti parte del demanio o del patrimonio indisponibile dell'ente, il corrispettivo posto a carico della parte priva sia determinato in base ad una convenzione (art. 11 l. 7 agosto 1990, n. 241). Non raramente, invero, il provvedimento concessorio combina un momento autoritativo (accertamento del pubblico interesse) con un momento paritetico (convenzione bilaterale accessiva sui profili patrimoniali); gli aspetti economici, come il canone, sono spesso regolati da un accordo infra-procedimentale tra P.A. e concessionario, trasfuso poi nel provvedimento finale, il che esclude in tali casi la qualificazione del provvedimento come atto puramente unilaterale ad effetti bilaterali, dove il contenuto è imposto solo dalla P.A.

7. Tali conclusioni devono però essere riconsiderate alla luce degli interventi normativi successivi all'introduzione dell'art. 93 cit.

Ed invero, se da un lato, esse possono ritenersi mantenute anche dopo l'introduzione della sopra richiamata norma di interpretazione autentica dettata dall'art. 12, comma terzo, d.lgs. n. 33 del 2016, volta solo a chiarire la portata del comma 2, tale da escludere l'imposizione di qualsiasi "prestazione, tassa o canone" diverso da quelli espressamente ivi considerati (ossia della Tosap o del Cosap o del Cup: v. sul punto, quanto agli obiettivi chiarificatori di tale intervento, Cass. n. 14849 del 2024, in motivazione; Cass. n. 18608 del 2020, in motivazione, e, da entrambe richiamata, Cass. n. 283 del 2017), senza tuttavia incidere sul presupposto, traibile dal complesso della norma, dell'esistenza di una posizione di supremazia in capo all'ente, dall'altro, la successiva modifica di tale norma, con l'introduzione ad opera dell'art. 8-*bis*, comma 1, lettera c), d.l. n. 135 del 2018, dell'inciso finale di cui s'è già detto («*restando quindi escluso ogni altro tipo di*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto»), non consente più tale conclusione.

Il tenore testuale di tale inciso, per la varietà delle espressioni, degli aggettivi e dei lemmi utilizzati, per l'ampio spettro semantico degli stessi, appare inequivocabilmente volto ad escludere ogni possibile ragione di esigibilità dai predetti operatori di oneri finanziari superiori a quelli eventualmente pretendibili, ove ne ricorrano i presupposti, a titolo di Cosap, Tosap o Cup.

L'art. 8-*bis* in questione non si limita, infatti, a chiarire un significato preesistente dell'art. 93, comma 2, ma amplia sensibilmente la portata applicativa del divieto ivi contenuto, estendendolo non solo agli oneri «*imposti*» dalla pubblica amministrazione nell'esercizio del potere autoritativo, ma anche a quelli «*richiesti*», «*di qualsiasi natura e per qualsivoglia titolo*».

Tale estensione investe dunque anche rapporti di natura privatistica, come quelli riconducibili a contratti di locazione di beni appartenenti al patrimonio disponibile, ambito che il testo originario della disposizione del 2003, incentrato sul limite al potere impositivo della P.A., anche come interpretato dall'art. 12, comma terzo, d.lgs. n. 33 del 2016 nel suo testo originario, non contemplava.

8. Corretta appare, dunque, la ricostruzione del quadro normativo come segue operata dalla Corte di merito (che a sua volta la recepisce dalla sentenza del Consiglio di Stato 5 gennaio 2021 n. 142, come richiamata in motivazione da Cass. Sez. U. n. 32002 *del* 2022):

«l'articolo 93 d.lgs. 259/03 vieta alle amministrazioni di imporre qualsiasi onere diverso dalla TOSAP a carico di chi esegua lavori rientranti fra quelli previste dal codice delle comunicazioni elettroniche, ma non vietava - nel testo originario - che il pagamento di un canone concessorio potesse essere concordato tra amministrazione e concessionario;

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

il suddetto art. 93 aveva suscitato molti dubbi fra gli interpreti, per sanare i quali il legislatore intervenne con due ulteriori provvedimenti:

il primo fu l'art. 12, comma 3, d.lgs. 15.2.2016 n. 33, il quale con norma di interpretazione autentica chiarì che alle opere previste dal codice delle comunicazioni non si applicava l'articolo 27 codice della strada, nella parte in cui consentiva all'ente proprietario della strada di imporre un canone per l'occupazione del suolo;

*il secondo fu il d.l. 14.12.2018 n. 135 (convertito nella l. 11.2.2019 n. 12), il cui art. 8-*bis*, comma 1, lettera c), modificò il sopra ricordato art. 12 d.lgs. n. 33 del 2016, aggiungendo che "resta escluso" ogni altro tipo di onere comunque denominato.*

Da questo excursus *normativo il Consiglio di Stato trasse la conclusione che:*

a) il divieto per la p.a. di imporre all'impresa di telecomunicazioni canoni concessori di origine pattizia fu introdotto solo dal d.l. 135/18;

b) il testo originario dell'art. 12 d. lgs. 33/16 era una norma interpretativa, e quindi retroattiva;

c) il testo novellato dell'art. 12 d. lgs. 33/16 era una norma innovativa e non interpretativa, e quindi non retroattiva.

Sicché, ad avviso del Giudice amministrativo, solo dall'entrata in vigore del d.l. 135/18 divenne operante il divieto per le amministrazioni di concordare pattiziamente canoni concessori. Per il periodo precedente (e quindi per i 15 anni intercorsi tra il 2003 ed il 2018) era vietato alla p.a. imporre canoni unilateralmente, ma non le era vietato concordarli con l'esecutore dei lavori».

9. Da tale ricostruzione -qui condivisa- del quadro normativo, la Corte d'appello correttamente ha tratto il convincimento che, nella specie, risultando incontestata l'iniziale determinazione convenzionale del canone in euro 17.000 annui:

a) da un lato, posto che «*la deroga a quanto dettato dall'art. 93 riguarda ogni manifestazione negoziale dell'ente, sia essa accessiva ad*

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

una concessione di bene demaniale o del patrimonio indisponibile, sia essa invece contenuta in una locazione, avente ad oggetto un bene del patrimonio disponibile», diviene irrilevante stabilire se «*il bene oggetto della concessione in godimento sia un bene rientrante nel patrimonio disponibile o indisponibile dell'ente*», in entrambi i casi dovendo comunque, nel caso di specie, «*rigettarsi l'eccezione di nullità della clausola n. 5 del contratto, sollevata dalla Vodafone ai sensi dell'art. 1418 c.c., nonché la richiesta di sostituzione automatica,* ex *art. 1339 c.c., della misura del canone come pattuita, con il Cosap, calcolato nella misura prevista dall'art. 93 d.lsg. 259 del 2003*»;

b) dall'altro, tale conclusione potesse valere «*fino alla entrata in vigore del d.l. 135 del 2018*», avendo questo «*innovato l'art. 93, introducendo,* pro futuro*, il divieto di pattuire negozialmente qualunque onere economico o canone, a carico del gestore, diverso ed ulteriore rispetto agli oneri previsti dallo stesso art. 93*» (v. sentenza impugnata, par. 4.6).

10. Tale tesi e le susseguenti coerenti conclusioni sono censurate dal Comune, come detto:

a) con il primo motivo, sul rilievo che anche dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018 il presupposto oggettivo del Cup – e, correlativamente, del divieto di oneri ulteriori – ricorrerebbe soltanto per le occupazioni insistenti su beni del demanio e del patrimonio indisponibile, quale *in thesi* non sarebbe quello ad oggetto del rapporto *de quo*;

b) con il secondo motivo, sul rilievo che la destinazione di un bene a un generico interesse pubblico non è, di per sé, sufficiente a farlo rientrare nel patrimonio indisponibile, occorrendo, ai sensi dell'art. 826, comma 3, c.c., un atto espresso di destinazione a pubblico servizio e una concreta e attuale utilizzazione in tal senso.

11. Ebbene, mentre del secondo motivo è agevole rilevare l'inammissibilità non cogliendo esso l'effettiva *ratio* posta a fondamento

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

della decisione impugnata (la quale non risiede affatto nell'accertamento dell'appartenenza dell'area al patrimonio indisponibile dell'ente, ma ben diversamente sul rilievo che, quand'anche si tratti di bene disponibile, l'art. 8-*bis* d.l. n. 135 del 2018 detta limiti da valere per qualsiasi pretesa nei confronti degli *operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica, «di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto»*), del primo va rilevata l'infondatezza.

Il tenore testuale dell'inciso aggiunto dalla testé citata disposizione, come detto, è tale da togliere ogni dubbio sulla portata della norma volta ad attribuire al limite impositivo dettato dall'art. 93 CCE un ambito applicativo esteso anche ai rapporti di natura privatistica, ancorché relativi a beni del patrimonio disponibile dell'ente pubblico.

12. Per converso, proprio la portata chiaramente innovativa di tale disposizione palesa l'infondatezza della opposta censura della ricorrente incidentale che pretende invece di attribuire ad essa, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici *a quibus*, portata retroattiva.

L'art. 8-*bis* cit., come detto, non *chiarisce* un contenuto preesistente dell'art. 93, comma 2, CCE, ma lo *amplia*, innovandolo, non potendo in senso contrario attribuirsi rilievo decisivo – come sostenuto dalla ricorrente incidentale – all'uso, nell'inciso da esso introdotto, dell'avverbio «*quindi*», il quale se esprime l'intenzione del legislatore del 2018 di attribuire ancora all'art. 12, comma terzo, d.lgs. n. 33 del 2016, pur come ora integrato, valore di norma di interpretazione autentica, non può bastare a consentire una tale conclusione in sede di applicazione giudiziale.

Va rammentato, in proposito, che, per consolidata giurisprudenza, la qualificazione di una disposizione legislativa come norma di interpretazione autentica di preesistenti disposizioni legislative non può fondarsi sul mero titolo del testo legislativo o sui lavori preparatori,

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

oppure sull'intenzione del legislatore in sé considerata, ma presuppone una particolare struttura della fattispecie normativa, per la quale la legge medesima, essendo rivolta a imporre una data interpretazione a una precedente norma, con efficacia retroattiva, lasci immutato il tenore testuale della disposizione interpretata e si limiti a chiarirne e precisarne il significato e a rendere vincolante, tra le tante interpretazioni possibili, una tra le varie interpretazioni possibili, essendo sufficiente che la scelta ermeneutica imposta dalla legge interpretativa rientri tra le varianti di senso compatibili con il tenore letterale del testo interpretato, stabilendo un significato che ragionevolmente poteva essere ascritto alla legge anteriore (v., *ex plurimis*, Cons. Stato, 27/03/2008, n. 1268; Cons. Stato 17/11/2004, n. 7512); per converso, non può attribuirsi natura interpretativa alla disposizione che provveda ad integrare il precetto della disposizione preesistente aggiungendone uno nuovo e allargandone l'ambito di applicazione a fattispecie esulanti da quello originario, proprio della norma preesistente (v. Cons. Stato n. 3467 del 2020, cui *adde*, in senso conforme, Cons. Stato n. 8774 del 2022). Indicazione, quest'ultima, pienamente in linea con quanto affermato, anche di recente da questa Corte, qualora la disposizione introduca per il futuro elementi non già contenuti nella disposizione interpretata a causa di dubbi sulla sua portata precettiva (v. Cass. Sez. U. 20/06/2018, n. 16303; Cass. 11/09/2020, n. 18898).

Nella fattispecie, la nuova previsione non rientra tra le possibili varianti semantiche attribuibili al testo originario dell'art. 93, comma 2, ma ne introduce una regola ulteriore, idonea a incidere su fattispecie prima escluse.

Per tali ragioni, essa deve qualificarsi come norma innovativa e non interpretativa, priva conseguentemente di efficacia retroattiva.

A ciò si aggiunga che l'art. 8-*bis* è stato introdotto in sede di conversione del decreto-legge e, ai sensi dell'art. 15, comma 5, l. n.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

400 del 1988, le modifiche apportate in quella sede acquistano efficacia solo *ex nunc*; risulta quindi preclusa, anche sul piano formale, la possibilità di attribuirgli natura interpretativa.

L'applicazione retroattiva della disposizione, incidendo su rapporti contrattuali già perfezionati, determinerebbe inoltre una lesione dei principi di ragionevolezza, affidamento e certezza delle situazioni giuridiche, che la giurisprudenza costituzionale riconosce quali limiti generali alla retroattività della legge (v. *ex plurimis* sentenze del Giudice delle Leggi n. 271 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994).

Dal carattere innovativo della disposizione di cui all'art. 8-*bis* del d.l. 135 n. 2018, convertito dalla l. n. 12 del 2019, deriva che l'ampliamento previsto all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2016 non possa valere che per il futuro, per essere in origine la norma (l'art. 93, comma secondo, d.lgs. n. 259 del 2003) volta a disciplinare il limite al potere di imposizione da parte della PA e, non anche, la regolamentazione contenuta nell'ambito di un rapporto contrattuale.

L'invocazione, da parte di Vodafone, della decisione delle Sezioni Unite n. 8503 del 2021 non è pertinente, poiché quella pronuncia non si occupa affatto della qualificazione dell'art. 8-*bis* né del problema della sua efficacia nel tempo.

13. Entrambi i ricorsi devono essere, pertanto, rigettati.

La reciproca soccombenza giustifica l'integrale compensazione delle spese.

14. Va dato atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente principale e della ricorrente incidentale, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per ciascun ricorso, ove dovuto, a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13.

P.Q.M.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

rigetta entrambi i ricorsi. Compensa integralmente le spese tra le parti.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, nel testo introdotto dall'art. 1, comma 17, legge 24 dicembre 2012, n. 228, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente principale e della ricorrente incidentale, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per i rispettivi ricorsi, ove dovuto, a norma dell'art. 1-*bis* dello stesso art. 13.

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

Il Consigliere estensore	Il Presidente
Emilio Iannello	Raffaele Frasca

Corte di Cassazione - copia non ufficiale