

*Sentenza n. 336 del 2005 (Codice delle comunicazioni elettroniche)*

La Consulta dichiara in parte inammissibili ed in parte infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche in ordine a diverse norme del Codice delle comunicazioni elettroniche, approvato con decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259.

Con tale Codice l'Italia ha recepito una serie di direttive quadro sulle comunicazioni elettroniche emanate dal Parlamento europeo e dal Consiglio e finalizzate a perseguire il superamento delle situazioni di monopolio del settore, mediante la progressiva diminuzione dell'intervento gestorio delle autorità pubbliche e l'incentivazione di un processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione; il tutto nel quadro di un ampio disegno europeo tendente ad investire l'intera area dei servizi pubblici. Le disposizioni introdotte prevedono, infatti, una serie di misure regolatorie destinate ad incidere sul comportamento delle imprese e che dovrebbero condurre ad una completa operatività delle regole della concorrenza. A tali fini, le citate direttive regolamentano «i servizi» e le «reti» di comunicazione elettronica e cioè in generale «i mezzi di trasmissione», escludendo espressamente dal proprio campo di applicazione la disciplina dei «contenuti dei servizi», quali quelli relativi alle emissioni radiotelevisive, ai servizi finanziari e a taluni servizi della società dell'informazione forniti mediante i predetti sistemi di comunicazione.

Poiché nel giudizio di costituzionalità promosso dalle Regioni rileva esclusivamente la disciplina inerente alle reti delle infrastrutture di comunicazione elettronica - contenuta nel Capo V del Titolo II del Codice - la Corte ricorda che la normativa comunitaria, a riguardo, prescrive che le procedure per la concessione del diritto di installare le infrastrutture di comunicazione elettronica devono essere «tempestive, non discriminatorie e trasparenti, onde assicurare che vengano le condizioni necessarie per una concorrenza leale ed effettiva» stabilendo, in particolare, che gli Stati membri, nell'esaminare una domanda per la concessione del diritto di installare strutture su proprietà pubbliche o private, richiesta da un'impresa autorizzata a fornire reti di comunicazione elettronica, assicurino che l'autorità competente «agisca in base a procedure trasparenti e pubbliche, applicate senza discriminazioni né ritardi; e rispetti i principi di trasparenza e non discriminazione nel prevedere condizioni per l'esercizio di

tali diritti». Dalle disposizioni richiamate emerge, dunque, l'esistenza di un preciso vincolo comunitario ad attuare un vasto processo di liberalizzazione del settore, armonizzando e semplificando le procedure amministrative ed evitando ritardi nella realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica. Per questa parte, secondo la Corte, il Codice si pone in linea con i dettami comunitari, realizzando l'obiettivo della liberalizzazione e della semplificazione delle procedure anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza.

Premesso ciò, la Consulta procede all'individuazione degli ambiti cui afferiscono le norme impugnate, rilevando che le stesse attengono ad una pluralità di materie rispetto alle quali variamente si atteggia la competenza legislativa dello Stato e delle Regioni.

Infatti, tra i titoli di competenza esclusiva statale vengono in rilievo, per taluni profili, le materie dell'“ordinamento civile”, del “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”, della “tutela della concorrenza” e della “tutela dell'ambiente”. I titoli di legittimazione regionale attengono invece tutti a materie di competenza ripartita, relative alla “tutela della salute”, per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico; all'“ordinamento della comunicazione”, per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi; al “governo del territorio”, per tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività. Poiché la Consulta esclude che vengano in rilievo materie di competenza residuale delle Regioni, *ex* articolo 117, quarto comma, della Costituzione, quali quelle relative all'industria ed al commercio, ritenendo troppo labile il collegamento tra dette materie e le disposizioni censurate, ne consegue che la legittimazione dello Stato a dettare norme in tale settore deriva, oltre che dai richiamati titoli di competenza legislativa esclusiva, essenzialmente dalla potestà di fissare i principi fondamentali nelle materie ripartite, a norma dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

A questo proposito, secondo le ricorrenti le disposizioni impugnate, anziché limitarsi alla fissazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza ripartita, recherebbero, in generale, una disciplina dettagliata, autoapplicativa, non cedevole e direttamente operante nei confronti dei privati, tanto da non lasciare alcuno spazio all'intervento legislativo regionale. In particolare, la disciplina di un procedimento unitario e dettagliato per l'autorizzazione all'installazione degli impianti lederebbe la competenza legislativa delle Regioni.

La Corte respinge la tesi regionale e coglie l'occasione per chiarire che l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali – non avendo gli stessi carattere di rigidità e di universalità - non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa, ma devono essere valutate alla luce delle esigenze e delle finalità perseguite. *Esse, infatti, - afferma la Corte - devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano. È, dunque, evidente che, nell'individuare i principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete (...)* Ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi. Ed è, dunque, alla luce di tali esigenze e finalità che devono essere valutate ampiezza ed operatività dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato. (...) Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi. (Considerato in diritto n. 6.1). In tal modo è respinta anche l'ulteriore censura di ordine generale sollevata dalle ricorrenti che negavano la legittimità delle norme denunciate in quanto attuative di direttive comunitarie.

Passando all'esame di alcune delle censure specificamente rivolte alle singole disposizioni impugnate, per la Corte non è illegittimo l'articolo 86, comma 3, del Codice, nella parte in cui prevede che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione siano assimilate, ad ogni effetto, alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e che ad esse si applichi la normativa vigente in materia. Invero, la scelta di inserire le infrastrutture di reti di comunicazione tra le opere di urbanizzazione

primaria esprime, per i giudici delle leggi, un principio fondamentale della legislazione urbanistica, come tale di competenza dello Stato. Di conseguenza, non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che fissa un principio basilare nella materia del governo del territorio, cui le Regioni dovranno attenersi nell'esercizio della propria potestà legislativa concorrente, a norma dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Parimenti infondata è la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'articolo 86, comma 7, del Codice delle comunicazioni, il quale impone alle Regioni di uniformarsi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità stabiliti dall'articolo 4, comma 2, lettera *a*), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici). Per la Corte, infatti, compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli *standard* di protezione dall'inquinamento elettromagnetico di cui alla legge n. 36 del 2001, la fissazione delle soglie di esposizione e, quindi, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente per quest'ultimi alla definizione dei valori di campo ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione. Spetta, invece, alla competenza delle Regioni, in linea con quanto prescritto dalla legge quadro, la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti e quindi l'indicazione degli obiettivi di qualità, consistenti in criteri localizzativi degli impianti di comunicazione. La norma impugnata, contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, rispetta l'indicato riparto di competenze. E' esclusa, pertanto, la sussistenza della denunciata violazione delle attribuzioni spettanti alle Regioni sia per quanto concerne la materia del "governo del territorio", sia per quanto attiene a quella della "tutela della salute".

Considerazioni analoghe valgono per le censure sollevate con riferimento all'articolo 87, comma 1, anch' esse respinte.

L'articolo 87 del Codice è, altresì, impugnato per quanto specificatamente dispone nei commi 6, 7 e 8. In base al comma 6, in sede di esame delle istanze dirette all'adozione del provvedimento di autorizzazione all'installazione di un impianto di comunicazione elettronica, quando un'amministrazione interessata abbia espresso motivato dissenso, il responsabile del procedimento deve convocare, entro trenta giorni dalla data di ricezione della domanda, una conferenza di servizi, alla quale prendono parte i rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dei soggetti preposti ai controlli di cui all'articolo 14 della legge n. 36 del 2001 ed un rappresentante

dell'amministrazione dissenziente. Per il comma 7 la conferenza di servizi deve pronunciarsi entro trenta giorni dalla prima convocazione e l'approvazione, adottata a maggioranza dei presenti, sostituisce ad ogni effetto gli atti di competenza delle singole amministrazioni e vale altresì come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori. Qualora, a fronte di una decisione positiva assunta dalla conferenza di servizi, sia espresso dissenso motivato da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico, il comma 8 stabilisce che la decisione sia rimessa al Consiglio dei ministri e che trovino applicazione, in quanto compatibili con il Codice, le disposizioni di cui agli articoli 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990 – recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi - che disciplinano, appunto, l'istituto della conferenza di servizi.

Secondo le ricorrenti, la disciplina descritta sarebbe illegittima nella parte in cui estende la regola della maggioranza all'adozione dell'atto finale, prevede una sola ipotesi di dissenso qualificato ed affida al Consiglio dei ministri la relativa decisione.

La questione non è fondata. La Consulta ricorda che l'istituto della conferenza di servizi costituisce, in generale, uno strumento di semplificazione procedimentale e di snellimento dell'azione amministrativa; pertanto, la previsione contenuta nella disposizione censurata è legittima perché anch'essa espressione di un principio fondamentale della legislazione.

Sono respinte anche le censure sollevate nei confronti dell'articolo 93 del Codice, il cui comma 1 dispone 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 fissati per legge; ai sensi del comma 2, gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo – fatta eccezione per tasse, canoni e contributi specificamente indicati dalla stessa norma in esame – di tenere indenne l'ente locale, ovvero l'ente proprietario, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione, nonché l'obbligo di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'ente locale. Le ricorrenti denunciano l'illegittimità dell'articolo *de quo* sostenendo che, in ambiti materiali attribuiti alla competenza regionale, esso detterebbe una disciplina uniforme delle infrastrutture per le quali, invece, si dovrebbe tener conto dello specifico contesto territoriale e normativo di ciascuna Regione.

Anche la disposizione in esame deve ritenersi, invece, espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire un trattamento uniforme e non discriminatorio a tutti gli operatori sul territorio nazionale, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni. *In mancanza di un tale principio, infatti, - precisa la Corte - ciascuna Regione potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti. È evidente che la finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, sub specie di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore (Considerazioni in diritto n. 15.1).*

Infondata è anche la questione di legittimità sollevata nei confronti dell'articolo 95 del Codice il quale, nel disciplinare gli impianti e le condutture di energia elettrica o tubazioni, prescrive il nulla osta del Ministero delle comunicazioni sul progetto relativo a qualunque costruzione, modificazione o spostamento di condutture di energia elettrica, anche subacquee. La Corte richiama la sentenza n. 7 del 2004 in cui, *pur riconoscendo alle Regioni la competenza a dettare disposizioni sulla progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione e utilizzo dell'energia, ha affermato che alla rete regionale si devono comunque applicare le “regole tecniche” adottate dal gestore nazionale. Nel caso in esame, il nulla osta ministeriale è diretto proprio a garantire il rispetto di quelle regole tecniche senza le quali l'esercizio della potestà legislativa regionale potrebbe produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico.* (Considerato in diritto 16.1). La norma impugnata, pertanto, è legittima perché finalizzata ad assicurare, a livello tecnico, uniformità e continuità alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

Entrambe le Regioni censurano l'allegato n. 13 al decreto legislativo impugnato - il quale determina il contenuto dei modelli da usare nella presentazione dell'istanza di autorizzazione e della denuncia di inizio attività - ritenendo esso costituisca esercizio di una vera e propria potestà regolamentare, che lo Stato non può legittimamente esercitare in materie diverse da quelle riservate alla sua competenza esclusiva.

Tale questione è stata vagliata congiuntamente a quella prospettata dalla sola Regione Marche in relazione agli articoli 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95, nella parte in cui disciplinano il contenuto dei modelli da

presentare per la domanda di autorizzazione e per gli altri adempimenti amministrativi connessi con l'installazione e l'esercizio degli impianti.

La Corte, premesso che *l'allegato n. 13, malgrado il fatto che il Codice ne preveda la modificabilità con atti regolamentari e amministrativi, deve considerarsi pur sempre atto di natura legislativa, sicché esso conserva il regime giuridico della fonte in cui è inserito* (Considerato in diritto n. 17.1), respinge tutte le censure in quanto riconduce la disciplina impugnata alla competenza esclusiva dello Stato in tema di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” *ex* articolo 117, secondo comma, lettera *r*), Cost. A titolo esplicativo, è richiamato l'articolo 87, comma 3, del Codice, il quale prescrive che il modello A dell' allegato n. 13 sia realizzato al fine della sua acquisizione su supporti informatici e destinato alla formazione del catasto nazionale delle sorgenti elettromagnetiche di origine industriale. E' evidente che gli elementi indicati dalla norma denunciata hanno natura prevalentemente tecnica e sono destinati a confluire in una banca dati centralizzata per la costituzione di un catasto nazionale di raccolta dei dati stessi.

dott. ssa Paola Garro