

Sentenza: 11 giugno 2025, n. 108

Materie: ordinamento della comunicazione

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella versione applicabile *ratione temporis*.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Consiglio di Stato, sesta sezione

Oggetto: art. 5, comma 3, lettere d) ed e), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e);
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d).

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettere d) ed e), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi). La disposizione censurata prevede che le domande di autorizzazione all'esercizio dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi siano corredate da «atto di impegno, sottoscritto dal titolare dell'impianto o da suo legale rappresentante, ad una corretta manutenzione dell'impianto, ove, ai fini della protezione della popolazione, devono essere rispettate le prescrizioni fornite dall'[Agenzia Regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM)]; il titolare dell'impianto o il suo legale rappresentante devono impegnarsi altresì ad eseguire, nel caso di disattivazione, i relativi interventi sull'impianto fino alla completa demolizione, ripristinando il sito in armonia con il contesto ambientale» (lettera d); nonché da un «certificato fidejussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale» (lettera e).

Ad avviso del Consiglio di Stato, la disposizione regionale in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché nel richiedere ulteriori adempimenti, non previsti dalla legge statale, ai fini dell'autorizzazione dei nuovi impianti, essa si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione» posto dall'art. 93, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che, nella versione applicabile *ratione temporis*, vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di «imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

La Corte preliminarmente - nei termini che seguono - ricostruisce il quadro normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la disposizione censurata.

Tale disposizione si inserisce nell'ambito della legge reg. Molise n. 20 del 2006, con cui - al fine di salvaguardare l'ambiente e tutelare la salute della popolazione dall'esposizione ai campi elettromagnetici - il legislatore regionale ha dettato la disciplina dell'«installazione dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi» (art. 1, comma 1, lettera a, della legge reg. Molise n. 20 del 2006), nonché a «per la modifica e l'adeguamento [degli] impianti esistenti» (art. 1, comma 1, lettera b, della legge reg. Molise n. 20 del 2006). In particolare, la disposizione censurata si trova

nell'art. 5 della legge regionale sopra indicata, rubricata «Regime autorizzatorio per nuovi impianti» di telecomunicazione e radiodiffusione.

Nel caso in esame, è denunciata la violazione del parametro interposto costituito dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella versione applicabile *ratione temporis*, antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)». Infatti, il provvedimento impugnato nel giudizio a quo è stato adottato il 24 giugno 2021, quindi prima del 24 dicembre 2021, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 207 del 2021, che, con l'art. 1, ha sostituito, tra molti altri, gli artt. 86 e 93 cod. comunicazioni elettroniche.

In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità dell'atto amministrativo deve essere esaminata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenze n. 172 del 2024 e n. 170 del 2019).

La disciplina statale del settore delle telecomunicazioni e, in particolare, del procedimento di autorizzazione, è contenuta nel citato codice delle comunicazioni elettroniche, adottato in attuazione della delega impartita dall'art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, al comma 1, pone l'obiettivo del «riassetto delle disposizioni vigenti conseguenti al recepimento delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002». Tale codice ha perseguito «un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione [...] secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente a investire l'intera area dei servizi pubblici» (sentenza n. 25 del 2009 e, in termini analoghi, n. 336 del 2005).

I principi di derivazione comunitaria, contenuti nelle quattro direttive sopra richiamate, «sono stati espressamente recepiti dall'art. 4 del decreto [n. 259 del 2003], il quale prevede che la disciplina delle reti (e dei servizi) è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di “libertà di comunicazione”, nonché di “libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità”» (ancora, sentenza n. 335 del 2006, che richiama l'art. 4, comma 1, lettere a e c, cod. comunicazioni elettroniche all'epoca vigente). Il comma 3 dello stesso art. 4 disponeva, inoltre, nella versione applicabile *ratione temporis*, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione

elettronica» (lettera a), nonché a «promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (lettera e; le disposizioni sono puntualmente citate nella richiamata sentenza n. 336 del 2005).

In linea con le prescrizioni comunitarie, il codice delle comunicazioni elettroniche ha quindi dettato una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti per l'installazione delle infrastrutture di rete attraverso l'adozione di procedure uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005, più volte citata).

Il previgente art. 86, comma 3, cod. comunicazioni elettroniche, ha assimilato a ogni effetto le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria. Era stata dunque condivisa l'impostazione, già accolta dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui gli impianti di telecomunicazione, in quanto opere di interesse generale che presuppongono la realizzazione di una rete che consenta un'uniforme copertura al territorio, debbono essere considerati assimilabili alle opere di urbanizzazione primaria (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 3 settembre 2018, n. 5168)

La localizzazione degli impianti risulta, dunque, indifferente alle diverse destinazioni di zona previste dal piano regolatore e compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica (artt. 86, 87 e 87-bis cod. comunicazioni elettroniche, nelle versioni previgenti e applicabili nel giudizio a quo). Ciò è indicativo del riconoscimento, da parte del legislatore statale, della necessaria capillarità nella realizzazione delle infrastrutture della rete di telecomunicazioni. Si tratta dunque di opere, per quanto private, di pubblica utilità, sottoposte a una disciplina fondata su chiari intenti acceleratori, in ragione del loro rilievo per lo sviluppo infrastrutturale del Paese e per l'avanzamento della copertura della rete su tutto il territorio nazionale.

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che dalla Relazione annuale per il 2024 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) emerge che, al 31 dicembre 2023, solo il 59,6 per cento delle famiglie è stato raggiunto dalla copertura della rete in fibra, a fronte del 30 per cento nel 2019 (pag. 10). Inoltre, anche in considerazione della particolare conformazione del territorio statale e della non uniforme distribuzione della popolazione, permangono le cosiddette "aree bianche", ovvero zone meno servite, dove la densità abitativa è più bassa e la realizzazione dell'infrastruttura di rete più complessa o meno conveniente. Pertanto, pur in presenza di una progressione dei valori di copertura della rete in fibra, risulta tuttora necessario un notevole sforzo nel potenziamento delle infrastrutture di rete al fine di garantire un servizio più omogeneo e inclusivo nel territorio nazionale e di migliorare l'accesso alle tecnologie digitali. Si tratta di obiettivi fondamentali al fine di dare «impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (ancora, sentenza n. 336 del 2005, che cita l'obiettivo stabilito dall'art. 4, comma 3, lettera e, cod. comunicazioni elettroniche, nella versione allora vigente).

Quanto al procedimento autorizzatorio relativo alle infrastrutture, l'art. 87 cod. comunicazioni elettroniche ha adottato una particolare strategia di semplificazione, che si impernia sia sull'unificazione delle diverse valutazioni nell'ambito di un solo procedimento, sia sulla qualificazione dell'inerzia serbata dall'amministrazione come assenso tacito. L'autorizzazione prevista dagli artt. 87 e seguenti cod. comunicazioni elettroniche riveste, infatti, carattere «omnicomprensivo» e riguarda tutti i profili connessi alla realizzazione e all'attivazione dell'impianto. Ciò risulta in linea con il criterio di delega impartito dal richiamato art. 41, comma 2, lettera a), numeri 3 e 4, sulla tempestività, trasparenza e non discriminazione delle procedure di rilascio dei titoli, nonché sulla riduzione dei termini e sulla loro regolazione uniforme.

Sono dunque i principi di tempestività e semplificazione sottesi al codice delle comunicazioni elettroniche a richiedere «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» (ancora una volta, sentenza n. 336 del 2005). La confluenza in un unico procedimento dell'iter finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde proprio ai principi generali sopra richiamati (sentenze n. 265 e n. 129 del 2006; ordinanza n. 203 del 2006).

Anche l'art. 93, cod. comunicazioni elettroniche, all'epoca vigente e rubricato «Divieto di imporre altri oneri», risponde alle medesime esigenze di semplificazione, uniformità e accelerazione delle procedure volte alla realizzazione della rete di telecomunicazioni. Al comma 1, tale disposizione prevedeva che «[l]e 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». Un divieto analogo era previsto anche dal d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) e, in particolare, all'art. 238 (Divieto di imporre altri oneri), abrogato dal cod. comunicazioni elettroniche a decorrere dal 16 settembre 2003. Lo stesso art. 93, al comma 2, disponeva che «[g]li 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 [...]».

L'art. 93, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche è stato oggetto di due interventi di interpretazione autentica. Dapprima, il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, recante «Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità», in vigore dal 10 marzo 2016, ha stabilito, all'art. 12, comma 3, che «[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 prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione». Questa norma interpretativa è stata modificata dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che, con l'art. 8 - bis comma 1, lettera c), vi ha aggiunto un inciso finale, in base al quale resta «escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto».

A fronte dell'ampia previsione contenuta nell'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella sua versione previgente, le successive modifiche evidenziano l'intento del legislatore di specificare la tipologia di oneri e canoni che non possono essere posti a carico degli operatori di telecomunicazione.

L'art. 54 cod. comunicazioni elettroniche nella formulazione attuale, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2021, in sostituzione del precedente art. 93, ha precisato, poi, che gli oneri a carico degli operatori del settore possono essere solo quelli stabiliti dallo stesso codice, con esclusione, pertanto, di oneri previsti da altre norme di rango primario.

Infine, il divieto è stato esteso anche alle spese «per la modifica o lo spostamento di opere o impianti resisi necessari per ragioni di viabilità o di realizzazione di opere pubbliche», come previsto dall'art. 32, comma 1, lettera c-bis, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79.

La Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di cui all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, in quanto «finalità della norma è anche quella di 'tutela della concorrenza', di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (sentenza n. 47 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 272 del 2010, n. 450 del 2006, e n. 336 del 2005).

È stato rilevato che, in mancanza di un tale principio, ogni 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» (sentenza n. 246 del 2020, che richiama la sentenza n. 272 del 2010).

Più in generale, è stato riconosciuto che le esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, principi fondamentali della materia «ordinamento della comunicazione» (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005). Si tratta di una scelta ordinamentale che si pone in armonia con l'esigenza di un'installazione capillare delle infrastrutture, ritenuta strumentale rispetto all'obiettivo di matrice europea della copertura universale del territorio.

Tanto premesso, la Corte, passando all'esame del merito, ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, mentre fondata quella della lettera e) del comma 3 dello stesso art. 5.

L'art. 5, comma 3, lettera d) prevede l'allegazione all'istanza di autorizzazione di un atto d'impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni impartite dall'ARPAM, nonché al ripristino del sito al momento della sua disattivazione.

L'art. 107 cod. comunicazioni elettroniche, al comma 1, sia prima che dopo le modifiche da ultimo introdotte, già impone l'obbligo per gli operatori di telecomunicazioni di presentare una «dichiarazione di impegno ad osservare specifici obblighi, quali [...] il rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale, di salute della popolazione ed urbanistiche», come condizione necessaria ai fini dell'autorizzazione generale all'espletamento dell'attività. Anche il successivo art. 115, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche, pure nel testo vigente, stabilisce che «[i]l soggetto, titolare di autorizzazione generale, è tenuto a rispettare le disposizioni vigenti in materia di sicurezza, di salute della popolazione, di protezione ambientale, nonché le norme urbanistiche e quelle dettate dai regolamenti comunali in tema di assetto territoriale». Inoltre, lo stesso art. 93, comma 2, primo periodo, cod. comunicazioni elettroniche, nella precedente versione (ora trasfusa nell'art. 54, comma 6, del codice vigente), dispone che «[g]li 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». La disposizione censurata non determina né un aggravamento della procedura di autorizzazione né impone «oneri o canoni» ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale. Essa si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo, già previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, avente a oggetto il corretto svolgimento del servizio – nel rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale e di salute della popolazione – e, in caso di disattivazione, il ripristino delle aree coinvolte dagli interventi di installazione degli impianti.

Pertanto, secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata non fondata, poiché non è ravvisabile la violazione del divieto posto dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

L'art. 5, comma 3, lettera e), invece, introduce a carico degli operatori di telecomunicazioni, che intendano presentare istanza di autorizzazione dell'impianto, un adempimento che in effetti non risulta espressamente previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, nonostante il carattere analitico e di dettaglio di molte delle sue previsioni. Si tratta dell'obbligo di presentare un apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale che non è compreso nell'elenco dei documenti da produrre a corredo dell'istanza di autorizzazione, contenuto nel previgente Allegato n. 13 al codice delle comunicazioni elettroniche. La previsione in esame si discosta dalla disciplina statale del procedimento autorizzatorio, poiché richiede agli operatori di telecomunicazioni una prestazione di carattere pecuniario (quale è la stipula di un contratto a titolo oneroso, ossia di una polizza fideiussoria), non espressamente prevista tra quelle tipizzate dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

A giudizio della Corte la disposizione regionale censurata viola la disposizione espressa dal richiamato art. 93, la cui natura di principio fondamentale è stata più volte ribadita dalla Corte stessa «in quanto persegue la finalità 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» (sentenze n. 246 del 2020, n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006 e n. 336 del 2005). Infatti, in mancanza di tale principio ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenze n. 246 del 2020 e n. 272 del 2010). Per queste ragioni «finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (sentenza n. 47 del 2015).

La Corte, dunque, in conclusione, affermando che la disposizione censurata richiede agli operatori del settore una prestazione di contenuto patrimoniale (la stipula e la produzione di

un'apposita garanzia fideiussoria) non prevista dalla legge statale ed escludendo che ciò realizzi una più accentuata semplificazione della procedura autorizzatoria stabilita dal codice delle comunicazioni elettroniche, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e).