

Il T.a.r. per il Veneto, deducendo la violazione degli artt. 3 e 117, commi 2 e 3, Cost., solleva questione di legittimità costituzionale della norma di legge regionale (art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11, recante “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112*”, come inserito dalla legge regionale 14 dicembre 2018, n. 43) che sottopone l’occupazione di beni del demanio, ai fini dell’installazione e della fornitura di reti e per l’esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, al pagamento di un canone stabilito con apposito provvedimento della Giunta regionale.

### **T.a.r. per il Veneto, ordinanza 17 giugno 2019, n. 723 – Pres. ed Est. Rovis**

**Regione – Comunicazioni elettroniche – Installazione di impianti – Occupazione di suolo pubblico – Oneri a carico del soggetto richiedente – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità**

*E’ rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 83, comma 4-sexies, della legge della Regione Veneto n. 11 del 2001, in relazione agli articoli 3 e 117, commi 2 e 3, Cost., nella parte in cui subordina l’occupazione di beni del demanio idrico per l’installazione e la fornitura di reti e per l’esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per l’installazione e la gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo, al pagamento di un canone demaniale stabilito dalla Giunta regionale. (1)*

(1) I. – Con l’ordinanza in rassegna, il T.a.r. per il Veneto, sulla scorta di alcuni specifici precedenti della Corte costituzionale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di una norma della legge della Regione Veneto n. 11 del 2001 che assoggetta al pagamento di un canone (stabilito con apposito provvedimento della Giunta regionale) l’occupazione di suolo pubblico preordinata all’installazione di impianti di comunicazione elettronica.

Il giudizio *a quo* verte sulla legittimità dell’atto con cui la Regione Veneto (e, per essa, il Genio Civile di Verona) ha imposto a Telecom Italia s.p.a. il pagamento del predetto canone demaniale al fine di ottenere il rinnovo di una concessione idraulica (“*avente ad oggetto un fiancheggiamento telefonico del fiume Adige in Comune di Bussolengo*”).

II. – Questi gli snodi argomentativi dell’ordinanza di rimessione:

- a) preliminarmente, il T.a.r. ritiene sussistente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell’articolo 133, comma 1, lett. b), c.p.a., “*atteso che la presente controversia coinvolge la verifica dell’azione autoritativa dell’Amministrazione in ordine al rapporto concessorio (nella specie si contesta nell’an la debenza del canone)*”, escludendo pertanto che si tratti di una controversia concernente “*indennità, canoni*

*ed altri corrispettivi*”, sulla scorta di quanto recentemente statuito, in analogia controversia, da Cons. Stato, sez. V, sentenza 22 giugno 2018, n. 3879 (che ha riformato la sentenza dello stesso T.a.r. per il Veneto, sez. III, 13 novembre 2017, n. 1019);

- b) in punto di rilevanza, il rimettente evidenzia che *“la norma in esame, certamente applicabile alla fattispecie oggetto del giudizio, è pacificamente impositiva del contestato onere economico, onere rispetto al quale la parte non potrebbe in alcun modo esimersi per ottenere la concessione di occupazione del bene demaniale”*; né, si aggiunge, la rilevanza della questione potrebbe escludersi in ragione della natura cautelare del giudizio nell’ambito del quale la questione di costituzionalità viene sollevata (con richiamo, qui, a Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 2 febbraio 2012, n. 592, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2012, 200);
- c) quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente premette una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale *in subiecta materia*, ricordando che:
- c1) ai sensi dell’art. 93, comma 2, del d.lgs. n. 259 del 2003, il c.d. codice delle telecomunicazioni è un *corpus* normativo speciale *“che, ovviamente, prevale (in ragione sia della sua specialità che della posteriorità) sulle disposizioni contenute nel decreto Bassanini (d. lgs. n. 112/1998) che delega alle Regioni l’esercizio delle funzioni di polizia idraulica mediante atti permissivi dell’occupazione di aree a titolo oneroso ed obbliga contabilmente l’amministrazione regionale all’introito di un canone”*;
- c2) di conseguenza, le Regioni devono sottostare al divieto, valido per tutte le pubbliche amministrazioni, di subordinare il rilascio dei titoli abilitativi per l’impianto di reti di telecomunicazioni ad oneri diversi da quelli individuati dal legislatore statale ed estranei all’elencazione contenuta nello stesso art. 93;
- c3) laddove, in particolare, si tratti di eseguire interventi di installazione delle reti di telecomunicazioni, precisa il rimettente, *“non è consentito alle Amministrazioni di esigere prestazioni patrimoniali diverse e aggiuntive rispetto al pagamento della TOSAP o del COSAP, fermo restando l’onere degli operatori di tenere gli enti interessati indenni dalle spese necessarie (sotto ogni profilo, anche della sicurezza) per la sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d’arte le aree medesime nei tempi stabiliti dagli enti stessi”* (con richiamo qui, *ex pluribus*, a T.a.r. per l’Abruzzo, 25 giugno 2018, n. 254; a T.a.r. per la Toscana, sez. I, 15 maggio 2018, n. 664; a Cons. Stato, sez. III, sentenza 1° giugno 2016, n. 2335, in *Foro amm.*, 2016, 1486; a Cass. civ., sez. I, 3 settembre 2015, n. 17524, in *Mass.*, 2015, 554; a Cass. civ., sez. I, 14 agosto 2014, n. 18004, in *Riv. dir. ind.*, 2015, II, 276, con nota di TASSONI; a Cass. civ., sez. I, 30 giugno 2014, n. 14788, in *Foro it.*, 2015, I, 1323);

- c4) l'art. 93, comma 2, del codice delle comunicazioni – come, peraltro, interpretato autenticamente, con efficacia retroattiva, dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 33 del 2016 (alla stregua del quale gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica sono sottoposti unicamente alle tasse o ai canoni indicati nella menzionata disposizione) – costituisce *“espressione di un principio fondamentale dell'ordinamento di settore delle telecomunicazioni, 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 ulteriori oneri o canoni, posto che, ove ciò non fosse, ogni singola Amministrazione dotata di potestà impositiva 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 tali obblighi potrebbero non essere imposti”* (cfr. Cass. civ., sez. I, 10 gennaio 2017, n. 283, in *Arch. circolaz.*, 2017, 427), sicché 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 (cfr. T.a.r. per il Veneto, sez. III, 17 settembre 2018, n. 890);
- d) alla luce di tali considerazioni, appare non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma della legge regionale veneta:
- d1) sia per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto l'imposizione del pagamento di un canone per l'occupazione di beni del demanio idrico da parte di cavi e di strutture, necessari per assicurare il pubblico servizio di cui al codice delle telecomunicazioni, *“comporta una evidente disparità di trattamento”* posto che tale pagamento *“invece potrebbe, in ipotesi, non essere richiesto da altre Regioni”* (con richiamo, qui, a Corte cost., sentenza 28 dicembre 2006, n. 450, in *Giur. cost.*, 2006, 4533, dove si è ricordata la precedente sentenza della medesima Corte, 27 luglio 2005, n. 336 in *Urbanistica e appalti*, 2005, 1402, con nota di MANFREDI, in cui fu statuito che *“l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, richiamato dal ricorrente quale norma interposta, costituisce espressione di un principio fondamentale, 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”*);
- d2) sia anche per violazione dell'art. 117 Cost. che (comma 2) attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia *“trasversale”* della *“tutela della concorrenza”*, e che (comma 3) inserisce la materia *“ordinamento della comunicazione”* nell'ambito della potestà legislativa concorrente, in relazione alla quale spetta comunque allo Stato la fissazione dei *“principi fondamentali”* *“tra i quali è, all'evidenza, quello fissato dal D. Lgs n. 259/2003 che stabilisce quali*

*possano essere gli oneri imposti ai soggetti esercenti il pubblico servizio di comunicazioni elettroniche*” (con richiamo, qui, oltre a quelle già citate, anche alle sentenze della Corte cost. 26 marzo 2015, n. 47, in *Foro it.*, 2015, I, 1476, e 22 luglio 2010, n. 272, in *Foro it.*, 2011, I, 1978).

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

e) come rilevato dall’ordinanza in rassegna, la giurisprudenza costituzionale appare ormai consolidata nel ricondurre l’imposizione degli oneri per la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni nella materia concorrente dell’*“ordinamento della comunicazione”* (art. 117, comma 3, Cost.), con elevazione di quanto prescrive l’art. 93, comma 2, del d.lgs. n. 259 del 2003 (che fa divieto alle p.a. di imporre altri oneri finanziari, oltre a quelli *ivi* specificamente indicati) a principio fondamentale della legislazione di settore che le Regioni non possono disattendere; in particolare, si ricordano le seguenti pronunce (menzionate anche dall’ordinanza in rassegna):

e1) la sentenza n. 336 del 2005, cit., ove – nel quadro di impugnative regionali che contestavano, sotto diversi aspetti, l’intero *corpus* normativo del codice delle comunicazioni elettroniche – con specifico riferimento alla norma di cui all’art. 93, comma 2, si è affermato che *“la disposizione in esame deve ritenersi espressione di un principio fondamentale, 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. In mancanza di un tale principio, infatti, 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. Ad analogo criterio si ispira la disposizione che sancisce, in capo agli operatori, l’obbligo di tenere indenni gli enti locali o gli enti proprietari delle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche”*;

e2) la sentenza n. 450 del 2006, cit., in cui, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale di una legge regionale valdostana, si è ripetuto quanto già affermato nella precedente decisione, osservandosi che *“La previsione, infatti, di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all’attività di consulenza tecnica svolta dall’ARPA – che è un ente strumentale della Regione stessa, ai sensi dell’art. 3 della legge della Regione autonoma Valle d’Aosta 4 settembre 1995, n. 41 [...] – è*

*suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale”;*

- e3) la sentenza n. 272 del 2010, cit., in cui la Corte, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale delle norme della legge della Regione Toscana n. 54 del 2000 le quali, analogamente, ponevano, a carico dei richiedenti, gli oneri relativi allo svolgimento dei controlli effettuati dall’ARPAT, ha precisato che *“la sentenza n. 450 del 2006 di questa Corte assume valore di precedente specifico, giacché anche le disposizioni allora dichiarate costituzionalmente illegittime riguardavano proprio le spese per l’attività di consulenza tecnica svolta dall’Arpa nell’ambito dei procedimenti autorizzatori”;*
- e4) la sentenza n. 47 del 2015, cit., che ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 14 della legge regionale piemontese n. 19 del 2004 (che, a propria volta, imponeva il pagamento di spese per attività istruttorie ai fini del rilascio delle autorizzazioni all’installazione ed alla modifica di impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione, non previste da legge statale), con richiamo alla pregressa giurisprudenza costituzionale;
- f) in materia di competenze amministrative degli Enti locali sulla localizzazione degli impianti di telecomunicazione, cfr. per la giurisprudenza costituzionale:
  - f1) Corte cost., sentenza 20 luglio 2007, n. 303 (in *Urbanistica e appalti*, 2008, 36, con nota di BOSCOLO), che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 8, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 dicembre 2004, n. 28, nella parte in cui vietava la localizzazione degli impianti *“nelle zone interessate da biotipi”* (recte: biotopi) istituiti ai sensi della legge regionale 30 settembre 1996, n. 42;
  - f2) Corte cost., sentenza 17 marzo 2006, n. 103 (in *Urbanistica e appalti*, 2006, 924, con nota di BARDELLI, ed in *Riv. giur. ambiente*, 2006, 675, con nota di MAZZOLA), secondo cui l’art. 4 della legge della Regione Abruzzo n. 11 del 2005, che attribuisce ai Comuni il potere di stabilire i siti nei quali devono essere localizzate o delocalizzate le antenne per la telefonia mobile secondo *“criteri di funzionalità delle reti e dei servizi”*, non è costituzionalmente illegittimo in quanto la Regione ha esercitato la propria competenza legislativa in materia di determinazione dei criteri localizzativi e degli *standards* urbanistici garantendo al tempo stesso il rispetto delle esigenze della pianificazione nazionale degli impianti di telefonia mobile;
  - f3) Corte cost., sentenza 7 ottobre 2003, n. 307 (in *Foro it.*, 2004, I, 1365, con nota di MIGLIORANZA, in *Urbanistica e appalti*, 2004, 295, con nota di MANFREDI, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2003, 2791, con nota di DE

LEONARDIS, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 257, con note di CERUTI e MAZZOLA, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2003, 523, con nota di ORO NOBILI, in *Resp. civ.*, 2004, 441, con nota di ROLANDO, ed in *Le Regioni*, 2004, 603, con nota di CAMERLENGO), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 10, comma 2, della legge della Regione Puglia 8 marzo 2002, n. 5, nella parte in cui estendeva il divieto di localizzazione degli impianti alle aree vincolate ai sensi della legge statale sui beni culturali e ambientali, alle aree classificate di interesse storico-architettonico, alle aree di pregio storico, culturale e testimoniale ed alle fasce di rispetto (perimetrare secondo una delibera della Giunta regionale) per ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido; al contempo, la stessa sentenza ha ritenuto invece infondate le questioni di legittimità costituzionale di altre disposizioni della medesima legge regionale, concernenti la definizione delle "aree sensibili" rispetto alle quali le amministrazioni comunali, su regolamentazione regionale, possono prescrivere localizzazioni alternative degli impianti, in considerazione della particolare densità abitativa, della presenza di infrastrutture e/o servizi a elevata densità d'uso, nonché dello specifico interesse storico-architettonico e paesaggistico-ambientale;

g) per quanto riguarda la giurisprudenza amministrativa, sempre in tema di competenze amministrative degli Enti locali sulla localizzazione degli impianti di comunicazione elettronica, cfr. le seguenti pronunce:

g1) Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 27 marzo 2019, n. 2033 (oggetto della News US n. 40 del 9 aprile 2019 ai cui ampi approfondimenti di dottrina e di giurisprudenza si rinvia) che ha rimesso alla Corte di giustizia UE il quesito "se il diritto dell'Unione europea osti a una normativa nazionale (come quella di cui all'articolo 8, comma 6, legge 22 febbraio 2001, n. 36) intesa ed applicata nel senso di consentire alle singole amministrazioni locali di individuare criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile, anche espressi sotto forma di divieto, quali il divieto di collocare antenne in determinate aree ovvero ad una determinata distanza da edifici appartenenti ad una data tipologia";

g2) Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2015, n. 183, secondo cui "Nel disciplinare il corretto insediamento nel territorio degli impianti per telefonia mobile e per radiodiffusione i Comuni possono dettare regole a tutela di particolari zone e beni di pregio paesaggistico o ambientale o storico artistico, o anche per la protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili (scuole, ospedali etc.), ma non possono imporre limiti generalizzati all'installazione degli impianti se tali limiti sono incompatibili con l'interesse pubblico alla copertura di rete del territorio nazionale";

- g3) Cons. Stato, sez. VI, 4 marzo 2013, n. 1260 (in *Giurisdiz. amm.*, 2013, I, 306), secondo cui, se è pur vero che l'art. 9 della legge-quadro n. 36 del 2001 affida alle Regioni l'adozione dei piani di risanamento ambientale al fine di adeguare, in modo graduale, gli impianti radioelettrici, già esistenti alla data dell'entrata in vigore della legge, ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità stabiliti secondo le norme della stessa, è anche vero, però, che detto potere pianificatorio delle Regioni, ed i connessi poteri di vigilanza, non possono comportare un effetto privativo sulle ordinarie competenze comunali, *"come desumibili dalla legislazione generale per quanto riguarda l'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti a tutela della salute cittadini e, per ciò che riguarda la specifica materia dell'inquinamento elettromagnetico, dalle disposizioni normative del settore"*;
- g4) Cons. Stato, sez. III, 3 marzo 2010, n. 4280 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2010, 697), secondo cui la potestà assegnata al Comune di regolamentare *"il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi radioelettrici"* non può trasformarsi in *"limitazioni alla localizzazione"* degli impianti di telefonia mobile per intere ed estese porzioni del territorio comunale in assenza di una plausibile ragione giustificativa;
- g5) Cons. Stato, sez. VI, 26 agosto 2003, n. 4847, in *Dir. e giustizia*, 2003, 39, 84, con nota di ALESIO, ed in *Guida al dir.*, 2003, 38, 95, con nota di MEZZACAPO, secondo cui, in assenza di una specifica previsione urbanistica, la collocazione degli impianti di telefonia mobile deve ritenersi consentita sull'intero territorio comunale, non assumendo carattere ostativo le specifiche destinazioni di zona (residenziale, verde, agricola) rispetto ad impianti di interesse generale, che presuppongono la realizzazione di una rete che dia uniforme copertura al territorio, in quanto la localizzazione degli impianti nelle sole zone in cui ciò è espressamente consentito si porrebbe in contrasto proprio con l'esigenza di permettere la copertura del servizio sull'intero territorio;
- h) in dottrina, sulla ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali in tema di infrastrutture di comunicazioni elettroniche, cfr. ORFINO, *Profili costituzionali delle comunicazioni elettroniche nell'ordinamento multilivello*, Milano, 2008, 251 ss.; DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, 2007, 11 ss.;
- i) sulla giurisdizione nella materia dell'imposizione dei canoni per la realizzazione degli impianti di telecomunicazioni, cfr., da ultimo, Cass. civ., sez. un., 2 febbraio 2017, n. 2730 (in *Foro it.*, 2017, I, 2781), con la quale, dopo essersi ricordato il principio consolidato secondo cui l'attraversamento del demanio idrico da parte

delle infrastrutture di comunicazione elettronica gestito dalle Regioni non è soggetto al pagamento di oneri o canoni che non siano previsti dal codice delle comunicazioni elettroniche o da una legge statale ad esso successiva, si è affermato che *“Rientra nella giurisdizione ordinaria la controversia avente ad oggetto il controllo di legittimità della delibera di giunta regionale con cui, in attuazione della legislazione regionale (nella specie, ligure) riguardante le concessioni demaniali, è stato determinato il canone delle infrastrutture per l’esercizio del servizio di comunicazione elettronica, nonché dell’ingiunzione emessa dalla provincia sulla base di detta delibera”*; sul punto, preme ricordare che:

- i1) nella medesima controversia, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo era stato già dichiarato dal T.a.r. per la Liguria, sez. II, con sentenza 3 settembre 2012, n. 1156 (in *Foro amm.- TAR*, 2012, 2700); sennonché il Tribunale di Genova, adito in riassunzione, non aveva condiviso tale valutazione ed aveva evocato d’ufficio l’intervento delle Sezioni unite, ai sensi dell’art. 59, comma 3, della legge n. 69 del 2009;
- i2) l’illegittimità degli atti regolamentari della Regione Liguria e della Provincia di Genova — poi divenuta Città metropolitana di Genova — che imponevano il pagamento del canone idrico demaniale per l’apposizione dei cavi in fibra ottica è stata sancita da Cons. Stato, sez. III, sentenza 1° giugno 2016, n. 2335 (in *Diritto & Giustizia*, 7 giugno 2016, con nota di M. BOMBI).