



**News n. 59 del 27 giugno 2025  
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale relativa alla vincolatività dell'atto di pianificazione delle frequenze e alla eventuale incidenza preclusiva sul principio di neutralità tecnologica, avuto riguardo alla richiesta – di riesame delle limitazioni ai diritti d'uso su radiofrequenze per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale terrestre – avanzata da un operatore del settore che intenda svolgere attività differenti da quelle oggetto di precedente autorizzazione.

**Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanza 16 giugno 2025, n. 5263 – Pres. Volpe, Est. La Greca**

**Comunicazioni radiofoniche – Uso delle frequenze – Limiti derivanti dal piano nazionale delle radio frequenze – Compatibilità con la disciplina europea di settore e con la libertà di prestazione dei servizi – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE**

*Va rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea il seguente quesito: «se gli artt. 9 e 9 bis, direttiva 2002/21/CE, come modificata dalla direttiva 2009/140/CE, e le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in materia di libertà di prestazione dei servizi, ostino ad una misura nazionale che impone al titolare di diritti d'uso su frequenze radio di utilizzare tali frequenze poiché previste dal PNRF e non consentano di svolgere attività diverse rispetto a quelle di cui l'operatore in sede di riesame è titolare e se, conseguentemente, le norme UE ostino ad una misura nazionale che impone al titolare di diritti d'uso su frequenze radio di utilizzare tali frequenze esclusivamente per servizi di trasmissione televisiva digitale terrestre, giustificata dalle Autorità nazionali in base alla mera affermazione dell'esistenza di vincoli in tale senso previsti da atti di pianificazione dello spettro radio». (1)*

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna, la sezione VI del Consiglio di Stato ha sottoposto alla Corte di giustizia UE un quesito sulla interpretazione delle disposizioni contenute nella direttiva n. 2002/21/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/140/CE, e nelle disposizioni del TFUE in materia di libertà di prestazione dei servizi, in particolare se tali previsioni consentano alle autorità nazionali di prescindere o meno dalla pianificazione delle frequenze già assegnate, qualora un operatore intenda esercitare il principio di neutralità

tecnologica ed abbia avanzato istanza di riesame della limitazione ai diritti d'uso ai sensi dell'articolo 14-*bis* del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259.

II. – La questione deriva da un ricorso proposto da una società che si vedeva rigettare dal Ministero dello sviluppo economico la domanda di riesame per la rimozione del vincolo all'utilizzo della frequenza per i soli servizi di radiodiffusione televisiva in tecnica digitale ed invocava il principio di "neutralità di servizio" di fonte europea (cfr. art. 9 della direttiva 2002/21/CE) che assicura ai titolari di diritti d'uso su radiofrequenze la possibilità di fornire qualsiasi servizio di comunicazione elettronica mediante le frequenze ad essi assegnate. Al contrario, nella prospettazione dell'amministrazione, condivisa dal T.a.r. per il Lazio con la sentenza appellata, il principio di neutralità di servizio troverebbe applicazione solo nei limiti dei piani di ripartizione delle frequenze, le cui previsioni, ove contrastanti, non potrebbero essere superate dai singoli provvedimenti di rimozione delle limitazioni ai diritti d'uso. Tale tesi troverebbe conferma sia nella previsione comunitaria (art. 9, par. 4, della direttiva 2002/21/CE), sia nella normativa interna (art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 259 del 2003) che farebbero riferimento ai «piani nazionali di attribuzione delle frequenze» come limite all'attuazione del principio di neutralità.

III. – L'*iter* argomentativo dell'ordinanza di rimessione può essere sintetizzato come segue:

- a) l'art. 14 del decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (codice delle comunicazioni elettroniche), nell'introdurre nell'ordinamento interno i principi di neutralità tecnologica e dei servizi, stabilisce che possono essere impiegate tutte le tecnologie usate per i servizi di comunicazione elettronica e possono essere forniti tutti i tipi di servizi di comunicazione elettronica, ma sempre e comunque nelle bande di frequenze dichiarate disponibili per i servizi di comunicazione elettronica dai piani di ripartizione e assegnazione delle frequenze a norma del diritto comunitario;
- b) il limite delle «frequenze dichiarate disponibili» previsto da tale disposizione si riferisce al piano nazionale di ripartizione delle frequenze (PNRF) pubblicato nel supplemento ordinario n. 33 alla gazzetta ufficiale del 23 giugno 2015, n. 143;
- c) pertanto, l'atto di pianificazione opera come vincolo ai fini del riesame delle limitazioni ai diritti d'uso ex articolo 9 *bis* della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (disposizione recepita dall'art. 14-*bis*, del d.lgs. n. 259 del 2003), nel senso che preclude l'esercizio di attività differenti da quelle oggetto di precedente autorizzazione (nella specie, esclusivamente per servizi di trasmissione televisiva digitale terrestre);
- d) la tesi attorea è che il principio di neutralità di servizio dovrebbe essere garantito incondizionatamente, anche a fronte di una pianificazione delle frequenze incompatibile, in ragione della sua derivazione europea e del principio di diretta applicabilità del diritto UE;
- e) al contrario, nella prospettazione dell'amministrazione, sarebbe la stessa legislazione europea a chiarire che il principio di neutralità di servizio trova applicazione solo nei limiti dei piani di ripartizione delle frequenze, le cui

- previsioni, ove contrastanti, non possono essere superate dai singoli provvedimenti di rimozione delle limitazioni ai diritti d'uso;
- f) l'eventuale ipotizzata vincolatività del piano determinerebbe, nel caso di specie, l'inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza originaria di interesse stante la sua mancata impugnazione;
  - g) viceversa, l'eventuale assenza di vincolatività del piano di ripartizione delle frequenze renderebbe del tutto priva di utilità, per la parte privata, la prodromica impugnazione dello strumento di pianificazione;
  - h) occorre dunque interrogarsi se gli articoli 9 e 9-bis della direttiva n. 2002/21/CE, come modificata dalla direttiva n. 2009/140/CE, e le disposizioni del TFUE in materia di libertà di prestazione dei servizi siano ostativi ad una norma nazionale che impone al titolare di diritti d'uso su frequenze radio di utilizzare tali frequenze esclusivamente per servizi di trasmissione televisiva digitale terrestre, giustificata dalle Autorità nazionali in base alla affermazione dell'esistenza di vincoli in tal senso previsti da atti di pianificazione dello spettro radio;
  - i) in altri termini, occorre chiarire se la disciplina UE consenta o meno alle autorità nazionali di prescindere dal dato pianificatorio in sede di riesame delle limitazioni d'uso delle frequenze richiesto dagli operatori del settore (con lo svolgimento di attività diverse da quelle autorizzate), al fine di dare compiuta attuazione al principio di neutralità tecnologica;
  - j) la sezione concorda con la posizione espressa dal T.a.r. per il Lazio nella sentenza appellata e ritiene che l'affermazione della esistenza di vincoli pianificatori possa giustificare una misura limitativa dell'uso delle frequenze considerato che, in una situazione quale quella oggetto della disciplina transitoria dell'art. 14-bis d.lgs. n. 259 del 2003, il riesame dell'amministrazione sembra possa avvenire soltanto nell'ambito dei diritti d'uso di cui l'operatore è già titolare, rispetto ai quali lo svolgimento di una attività del tutto diversa non appare potersi collocare;
  - k) alla luce di tali considerazioni, è stato posto il quesito di cui sopra alla Corte di giustizia UE.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- l) sulla assegnazione delle frequenze si veda Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 1 dicembre 2023, n. 10416 (oggetto della News UM n. 132 del 27 dicembre 2023) con la quale sono stati sottoposti alla Corte di giustizia UE alcuni quesiti interpretativi diretti a verificare la compatibilità, con le previsioni del diritto europeo di settore, delle norme che disciplinano la gara per l'assegnazione delle radio frequenze digitali, ovvero del c.d. *refarming* per il nuovo digitale terrestre, per il passaggio dalla tecnologia DVB-T a quella DVB-T2. La questione è ancora pendente con numero di ruolo C-765/23 Europa Way;
- m) sui «contributi per la concessione dei diritti d'uso e di diritti per installare strutture» si veda T.a.r. per il Lazio, sez. IV-ter, ordinanza 23 dicembre 2024, n. 23360 (oggetto della News UM n. 3 del 22 gennaio 2025) che ha rimesso alla Corte di giustizia UE la questione pregiudiziale sulla compatibilità con il diritto comunitario delle norme nazionali che introducono un criterio di commisurazione dei contributi correlato alla percezione di un determinato gettito fiscale complessivo e, dunque, ad obiettivi generali di finanza pubblica,

---

mediante prelievo dagli operatori indipendentemente alla finalità di soddisfare l'interesse al buon funzionamento del mercato delle comunicazioni elettroniche e a tutela degli utenti;

n) sul piano nazionale di ripartizione delle frequenze, si veda:

n1) il decreto del Ministero dello sviluppo economico del 31 agosto 2022, pubblicata sul supplemento ordinario n. 35 alla gazzetta ufficiale del 13 settembre 2022, n. 214 (errata corrige pubblicata sulla gazzetta ufficiale, serie generale n. 236 dell'8 ottobre 2022) che ha attuato la revisione del piano regolatore delle frequenze;

n2) AVANZINI, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, II, 2013, 317, (*Sistemi di assegnazione delle frequenze radio-televisive tra valorizzazione economica e tutela del pluralismo*) che qualifica il piano di ripartizione delle frequenze come una sorta di «piano regolatore dell'etere» con cui vengono localizzati gli impianti, fissati i parametri tecnici e determinate le frequenze e il numero dei canali assegnati a ciascun impianto, con un complesso procedimento che prevede, per quanto concerne le frequenze televisive, la necessaria acquisizione del parere delle regioni, nonché la consultazione di una pluralità di soggetti, tra cui la Agcom e i Ministeri dell'interno, della difesa, delle infrastrutture;

n3) ALBANESI, ZACCARIA, VALASTRO, «*Diritto dell'informazione e della comunicazione*», 2023, ove si chiarisce che il piano di assegnazione è redatto in ottemperanza al piano di ripartizione delle frequenze e determina le aree di servizio degli impianti e, per ciascuna area, la localizzazione, possibilmente comune, degli impianti (trasmittenti e ripetitori), i parametri radioelettrici nonché la frequenza assegnata a ciascun impianto, aggiungendo che la legge determina i criteri di ottimizzazione tecnica della pianificazione (uso efficiente e pluralistico della risorsa radioelettrica, uniforme copertura, razionale distribuzione delle risorse tra nazionale e locale).

