CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **47/2015** (ECLI:IT:COST:2015:47)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **10/02/2015**; Decisione del **10/02/2015**
Deposito del **26/03/2015**; Pubblicazione in G. U. **01/04/2015**
Norme impugnate: Art. 14 della legge della Regione Piemonte 03/08/2004, n. 19.
Massime: **38291**
Atti decisi: **ord. 50/2013**

SENTENZA N. 47

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel procedimento vertente tra la Elettronica industriale spa e il Comune di Torino ed altra, con ordinanza del 14 dicembre 2012, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione della Elettronica industriale spa, nonché l'atto di intervento della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Giovanni Mangialardi per la Elettronica industriale spa e Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 14 dicembre 2012, il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), il quale, nell'ambito degli impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione, prevede che «1. I gestori o i proprietari degli impianti provvedono agli oneri derivanti dal compimento delle attività tecniche ed amministrative di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), limitatamente agli impianti per teleradiocomunicazioni e concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni. I gestori o i proprietari degli impianti versano le relative somme al comune e alla provincia competente, nella misura rispettivamente dell'ottanta e del venti per cento, secondo gli importi fissati nell'atto di cui all'articolo 5, comma 2. 2. I comuni concorrono agli oneri derivanti dall'attività di controllo esercitata dall'ARPA in misura non inferiore al quaranta per cento. 3. Con deliberazione della Giunta regionale è determinata l'eventuale variazione, d'intesa con la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, della misura di cui al comma 1. 4. Gli oneri a carico degli esercenti elettrici sono quelli previsti dai provvedimenti adottati dalla Giunta regionale».

2.– Il giudice a quo premette che, con ingiunzione di pagamento n. 8311330000007, la Soris spa (società concessionaria della riscossione dei crediti del Comune di Torino) e il Comune di Torino richiedevano alla Elettronica Industriale spa il pagamento delle spese per diritti di istruttoria, relativi alle domande di autorizzazione ed alle denunce di inizio attività presentate dalla esponente per l'installazione di impianti di radiocomunicazione, ai sensi dell'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche). E ciò in forza della delibera della Giunta regionale del Piemonte 5 settembre 2005, n. 16-757 – la quale, in attuazione della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici) e della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004, aveva definito gli aspetti tecnici relativi alla localizzazione, all'installazione, alla modifica ed al controllo degli impianti fissi per la telecomunicazione, prevedendo il pagamento, a carico dei privati, delle spese per le attività istruttorie sulle domande presentate dai medesimi –, recepita dalla delibera di Giunta comunale 4 dicembre 2007, n. 09001/016 che determinava i riferiti impatti per gli impianti localizzati nel territorio torinese. La società Elettronica Industriale proponeva opposizione avverso l'ingiunzione di pagamento, lamentando il contrasto tra le disposizioni legislative (art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004) e regolamentari (art. 9 della deliberazione della Giunta regionale Piemonte 5 settembre 2005, n. 16-757), poste alla base del richiesto pagamento, e gli artt. 23 e 117, primo, secondo e terzo comma, Cost.

Il Tribunale ordinario di Torino reputa la questione non irrilevante, in quanto l'ingiunzione di pagamento opposta ha ad oggetto il pagamento di spese di istruttoria dovute al Comune di Torino per impianti radioelettrici, previste dall'art. 9 della deliberazione 5 settembre 2005 della Giunta regionale – la quale ha individuato l'importo delle "spese tecniche e

amministrative" per il rilascio dell'autorizzazione – e dalla deliberazione della Giunta del Comune di Torino 4 dicembre 2007, la quale – recependo la predetta delibera della Giunta regionale – ha determinato gli importi di spettanza del Comune. Il giudizio a quo non potrebbe essere definito senza applicare la norma censurata di incostituzionalità, posto che il potere impositivo del Comune si fonda sulla previsione dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004.

Tanto premesso in punto di rilevanza, il giudice rimettente sostiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sulla base della ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia.

A parere del giudice rimettente, la norma censurata, imponendo il pagamento di spese per attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione e modifica di impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione non previste da legge statale, si porrebbe in contrasto con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, espressione di un principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione», soggetta, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., a potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Il giudice torinese ritiene non condivisibile la difesa del Comune secondo cui la riserva di legge di cui al citato art. 93 sarebbe soddisfatta anche da una legge regionale, innanzitutto sulla base della considerazione che, se si consentisse alle Regioni (sia pur con atto avente forza di legge) di imporre oneri vietati dalla norma di legge statale, si permetterebbe quella alterazione del mercato concorrenziale che la norma di principio mira a scongiurare. Né la riserva di legge (statale) di cui al predetto art. 93 – si rileva sempre nella ordinanza di rimessione – potrebbe ritenersi soddisfatta sulla base della circostanza che gli oneri previsti dalla disposizione impugnata sono relativi ad attività istruttoria e sopralluoghi e l'art. 10 del d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 (Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59), dunque una norma di legge statale, consente ai Comuni di istituire dei diritti di istruttoria. Tale norma, infatti, prevede che i diritti di istruttoria possono essere istituiti solo in relazione alla riscossione di spese e diritti previsti da disposizione di legge statale. Nel caso di specie, al contrario, la legge statale vieta che siano messi a carico del gestore di impianti tali oneri e, del resto, la possibilità di prevedere il pagamento di oneri (qualificandoli come "di istruttoria") finirebbe ancora una volta per frustrare la finalità della norma di principio prevista dalla legislazione statale.

3.− Con atto depositato il 4 aprile 2013, è intervenuta la Regione Piemonte, la quale ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

La Regione, pur partendo dalla premessa della natura di principio fondamentale dell'art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche, assume la non riconducibilità degli oneri previsti dalla disposizione censurata all'ambito applicativo di tale norma, la quale riguarderebbe gli obblighi pecuniari esigibili successivamente alla fase di autorizzazione all'installazione e diretti ad asservire la concreta attuazione delle opere di sistemazione degli impianti medesimi. Tanto sarebbe desumibile dall'utilizzo della locuzione «oneri o canoni» finalizzati all'«impianto di reti» o all'«esercizio dei servizi di comunicazione elettronica», che individuerebbero postazioni e strutture la cui installazione è stata già oggetto di autorizzazione ovvero di denuncia di inizio attività.

La correttezza di tale conclusione sarebbe confermata da quanto disposto dal comma 2 del medesimo art. 93, il quale, dopo aver precisato quali prestazioni possano essere legittimamente imposte dagli enti locali – ossia le spese necessarie «per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e

manutenzione» e per «ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale» –, dispone che «Nessun altro onere finanziario, reale o contributo può essere imposto, in conseguenza dell'esecuzione delle opere», fatte salve le eccezioni ivi espressamente previste.

La Regione rimarca che altre disposizioni recate dallo stesso codice delle comunicazioni elettroniche, con riferimento a procedimenti autorizzativi di competenza ministeriale (preliminari alla concreta attuazione delle operazioni di installazione), volendo riferirsi alle spese di istruttoria, usano le locuzioni «spese di istruttoria» o «contributi per istruttoria», come ad esempio gli artt. 107, comma 6, e 185, comma l, lettera a), differenziandoli quindi da «oneri o canoni» (di cui all'art. 93) ed ancora dal «contributo annuo per verifiche e controlli» (di cui all'art. 185, comma l, lettera b).

Laddove non si ritenesse la norma censurata estranea all'alveo applicativo dell'art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche, e si attribuisse al comma l di quest'ultimo una portata più generale (riferita anche ad oneri o contributi istruttori) rispetto al comma 2 (riferito agli oneri successivi alla installazione degli impianti), tale disposizione finirebbe per ricalcare la formulazione dell'art. 23 Cost., riproducendo il principio secondo cui ogni prestazione personale o patrimoniale deve trovare fondamento nella legge (sia essa statale o regionale).

Premesso, quindi, che l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 costituisce una norma di principio fondamentale nella materia «ordinamento della comunicazione», in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori del settore un trattamento uniforme e non discriminatorio, ciò che andrebbe negata sarebbe la funzione di onere o contributo (senza alcuna considerazione sulla tipologia od entità dello stesso) quale strumento di promozione o protezione della concorrenza, poiché finalizzato a garantire la parità di trattamento tra gli operatori e a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore. A parere della Regione l'automatica riconduzione alla finalità di tutela della concorrenza di prescrizioni di tale natura produrrebbe il risultato per cui il silenzio del legislatore statale precluderebbe al legislatore regionale ogni previsione di contributi istruttori anche se attinenti a materie di competenza residuale regionale. Se pure la tutela della concorrenza configura una funzione trasversale, che giustifica misure pubbliche volte a contenere squilibri dell'assetto concorrenziale come pure a promuovere le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali, apparirebbe sproporzionato ritenere che la previsione regionale di contributi meramente istruttori – a compensazione dei costi delle attività amministrative e tecniche necessarie allo svolgimento dell'attività istruttoria – possa ritenersi di per sé idonea ad introdurre disparità di trattamento ed alterazioni negli assetti concorrenziali, tanto da legittimare l'esclusiva disciplina statale.

Proseguendo la disamina sull'ulteriore profilo di illegittimità relativo al potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici, in assenza di criteri direttivi fissati dal legislatore regionale, la Regione rileva che la disciplina dei contributi di istruttoria offerta dall'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004 troverebbe piena copertura nell'evocato principio della riserva di legge. Ed invero, il legislatore regionale, lungi dal concedere una delega in bianco, demanda alla Giunta regionale la mera quantificazione degli importi prevedendo al contempo che siano quantificati i soli costi delle attività necessarie al rilascio delle autorizzazioni per la installazione e la modifica degli impianti di teleradiocomunicazione, ed indica le percentuali di ripartizione degli importi tra il Comune e la Provincia, destinatari rispettivamente dell'80 e del 20 per cento (come da combinato disposto degli artt. 14, comma l, e 7, comma l, lettera d, della medesima legge regionale). Peraltro, i contributi richiesti dagli Enti locali, in conformità al censurato art. 14, attuato dall'art. 9 della delibera della Giunta regionale Piemonte n. 16-757 del 2005, apparirebbero proporzionati ed adeguati alle finalità del procedimento per cui sono richiesti aderendo ai citati dettami dell'ordinamento europeo.

4.– Si è costituita la Elettronica industriale spa, parte nel giudizio a quo, la quale ha chiesto

che la questione venga accolta.

La parte privata sostiene l'illegittimità incostituzionale della norma censurata, sostanzialmente ripercorrendo le argomentazioni della ordinanza di rimessione. Ravvisa altresì la violazione degli artt. 23 e 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 14 dicembre 2012, il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), il quale prevede che «1. I gestori o i proprietari degli impianti provvedono agli oneri derivanti dal compimento delle attività tecniche ed amministrative di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), limitatamente agli impianti per teleradiocomunicazioni e concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni. I gestori o i proprietari degli impianti versano le relative somme al comune e alla provincia competente, nella misura rispettivamente dell'ottanta e del venti per cento, secondo gli importi fissati nell'atto di cui all'articolo 5, comma 2. 2. I comuni concorrono agli oneri derivanti dall'attività di controllo esercitata dall'ARPA in misura non inferiore al quaranta per cento. 3. Con deliberazione della Giunta regionale è determinata l'eventuale variazione, d'intesa con la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, della misura di cui al comma 1. 4. Gli oneri a carico degli esercenti elettrici sono quelli previsti dai provvedimenti adottati dalla Giunta regionale».

Ad avviso del tribunale rimettente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in quanto, imponendo il pagamento di spese per attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione e modifica di impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione non previste da legge statale, si porrebbe in contrasto con l'art. 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), espressione di un principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione», il quale prevede 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».

2.– La questione è fondata.

La Corte, con la sentenza n. 336 del 2005, ha affermato che il citato articolo 93 è «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, 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». 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».

2.1.– La natura di principio fondamentale dell'art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche è stata più volte ribadita, tra l'altro con le sentenze n. 450 del 2006 e n. 272 del 2010, con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali dal contenuto analogo a quello del censurato art. 14.

Nella prima delle sentenze citate, in particolare, la Corte ha affermato che «La previsione

[…] 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 […] è suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale».

Con la sentenza n. 272 del 2010, poi, la Corte, con riferimento alla censura relativa all'art. 7, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione), che riguarda – come nel caso in esame − gli oneri istruttori, ha poi 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».

2.2.– Alla stregua di tali considerazioni, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004, in riferimento all'art. 117, primo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.