



Senato della Repubblica  
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter  
**DDL S. 2296**

Modifica all'articolo 90 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in materia di esproprio per le infrastrutture di reti di comunicazione nazionale ad alta velocità

# Indice

1. DDL S. 2296 - XVIII Leg. ....	1
1.1. Dati generali .....	2
1.2. Testi .....	3
1.2.1. Testo DDL 2296 .....	4

## **1. DDL S. 2296 - XVIII Leg.**

# 1.1. Dati generali

---

---

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge  
Atto Senato n. 2296  
**XVIII Legislatura**

---

Modifica all'articolo 90 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in materia di esproprio per le infrastrutture di reti di comunicazione nazionale ad alta velocità

---

Iter

**3 agosto 2021:** assegnato (non ancora iniziato l'esame)

**Successione delle letture parlamentari**

**S.2296**

**assegnato (non ancora iniziato l'esame)**

---

Iniziativa Parlamentare

[Gelsomina Vono](#) ( [IV-PSI](#) )

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **23 giugno 2021**; annunciato nella seduta n. 340 del 23 giugno 2021.

Classificazione TESEO

ESPROPRIAZIONE , RETI DI COMUNICAZIONE E TRASMISSIONE , OPERE PUBBLICHE

Assegnazione

Assegnato alla [8ª Commissione permanente \(Lavori pubblici, comunicazioni\)](#) in sede redigente il 3 agosto 2021. Annuncio nella seduta n. 354 del 3 agosto 2021.

Pareri delle commissioni 1ª (Aff. costituzionali), 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio)

## 1.2. Testi

## 1.2.1. Testo DDL 2296

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 2296

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice **VONO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GIUGNO 2021

Modifica all'articolo 90 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, in materia di esproprio per le infrastrutture di reti di comunicazione nazionale ad alta velocità

Onorevoli Senatori. - Gli obiettivi del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, sono sempre stati quelli di garantire la concorrenza sostenibile, l'innovazione, l'interoperabilità dei servizi e vantaggi per i consumatori, nonché la garanzia della fornitura del servizio universale, senza distorsioni della concorrenza.

La legislazione vigente in materia, contenuta nel codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, qualifica le reti e i servizi di comunicazione elettronica « di preminente interesse generale » ed ascrive ai relativi impianti carattere di pubblica utilità, agevolandone in tal modo la realizzazione attraverso l'evidenza e la rilevanza del loro dato finalistico. Si giunge a qualificare dette infrastrutture finanche « opere di urbanizzazione primaria », prevedendo infatti che le « infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli articoli 87 e 88, e le opere di infrastrutturazione per la realizzazione delle reti di comunicazione elettronica ad alta velocità in fibra ottica in grado di fornire servizi di accesso a banda ultralarga, effettuate anche all'interno degli edifici, sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e ad esse si applica la normativa vigente in materia (...) ».

La sussunzione di tali infrastrutture nel novero delle « opere di urbanizzazione primaria » rende le stesse non solo funzionali allo svolgimento di pubblici servizi di primaria utilità, quanto tendenzialmente compatibili con qualunque destinazione urbanistica, quindi, con ogni tipo di zonizzazione del territorio comunale, anche in deroga a quanto previsto dagli strumenti urbanistici vigenti. Questo quadro normativo va compendiato con il recente intervento che recepisce la direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche, con l'articolo 4 della legge di delegazione europea (legge 22 aprile 2021, n. 53, entrata in vigore il 15 giugno 2021) e conferisce delega al Governo affinché provveda all'introduzione di misure di semplificazione per lo sviluppo della connettività e per potenziare gli investimenti in reti a banda ultra larga, sia fisse che mobili, garantendo altresì l'accesso generalizzato alle reti ad altissima velocità e la loro ampia diffusione per tutti i cittadini, evitando zone bianche in assenza di copertura sul territorio nazionale, a prezzi accessibili e con possibilità di scelta adeguata, nonché a introdurre una nozione di servizio universale che rispecchi il progresso tecnologico, l'evoluzione del mercato e della domanda degli utenti. Una scelta fortemente condizionata dalla necessità di realizzare una rete completa di infrastrutture al servizio di tutti gli insediamenti abitativi, così da non pregiudicare l'interesse nazionale alla copertura del territorio e all'efficiente erogazione del servizio.

Pertanto le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione elettronica devono esser situate al servizio dell'insediamento abitativo per non essere da esso avulse con localizzazioni lontane dai centri di

utenza.

L'indispensabilità di tali infrastrutture e, quindi, la necessità di realizzarle, trovano ulteriore riprova nella natura « universale » che l'ordinamento ascrive alle relative prestazioni erogate.

Si tratta di servizi socialmente necessari e preservati dalle logiche di mercato, da doversi assicurare a tutti, ovunque e a prezzi accessibili, in virtù di una nozione di universalità del servizio quanto più dinamica, sì da adeguarsi ai mutamenti della tecnologia, agli sviluppi del mercato e alla domanda degli utenti.

Ne consegue un complessivo favore normativo che agevola (o dovrebbe agevolare) la fornitura delle reti e, quindi, la realizzazione delle relative infrastrutture, ormai indispensabili per assicurare quella compiuta « informazione », ormai « condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico » di cui all'articolo 21 della Costituzione.

Il quadro normativo sinora rievocato subisce tuttavia pretestuose applicazioni ed errate interpretazioni in ambito soprattutto locale, laddove il procedimento viene a volte inteso non già quale sede della corretta ponderazione da operare nel rispetto della norma, bensì come strumento per rallentare, complicare e, quindi, aggravare la cura di quell'interesse che la norma stessa qualifica primario. Si assiste, così, ad un uso pretestuoso della funzione amministrativa, che ostacola l'erogazione di servizi, come quelli in esame, ritenuti essenziali dall'ordinamento ed irrinunciabili dalla società, giacché indispensabili per la quotidianità e il benessere dei consociati.

Le amministrazioni locali sovente antepongono alla cogenza della norma asserite finalità cautelative, riflesso di conflitti e rivendicazioni locali provenienti da quella parte di società (*rectius* elettorato) più attigua, fisicamente, alle infrastrutture da realizzare (sindrome di Nimby).

Di qui, un uso politico della funzione che si manifesta attraverso oneri ingiustificati, richieste pretestuose, azioni dilatorie o, più in generale, un uso distorto del procedimento che porta l'amministrazione a decidere ed eventualmente a reiterare quanto, spesso ripetutamente, censurato dal giudice.

Frequente, infatti, è la ricerca ad ogni costo di divieti e preclusioni nel corso di istruttorie infinite, che si concludono solo e se si rinvergono quegli ostativi disvalori, spesso palesati da scelte rese finanche in sede di autotutela.

Si assiste ad un indiscriminato uso dell'« incompatibilità paesaggistica », intesa spesso quale clausola ostativa atipica, come tale, volta ad impedire in ogni caso la realizzazione delle infrastrutture in esame. Tutto questo agevola il perseguimento di improprie finalità preclusive, che vanificano la lettera e la *ratio* delle norme poste a tutela della diffusione delle comunicazioni elettroniche.

È dunque auspicabile un intervento legislativo chiarificatore che, rimuovendo aporie interpretative e dubbi applicativi, riesca ad armonizzare e coordinare la norma generale rispetto alle finalità perseguite dalle disposizioni speciali.

Secondo la Commissione europea il 5G è, in particolare, « un fattore di cambiamento, che darà il via a trasformazioni industriali attraverso servizi a banda larga senza fili forniti a velocità Gigabit, al sostegno di nuovi tipi di applicazioni che collegano dispositivi e oggetti (*internet* degli oggetti), e alla versatilità grazie alla virtualizzazione dei *software* che consentono l'applicazione di modelli aziendali innovativi in vari settori (ad esempio i trasporti, la salute, l'industria manifatturiera, la logistica, l'energia, i media e l'intrattenimento). Tali trasformazioni hanno già avuto inizio affidandosi alle reti esistenti, ma avranno bisogno del 5G per raggiungere il loro pieno potenziale negli anni a venire [...] ». Si prevede che nel 2025 le entrate originarie dal 5G a livello mondiale raggiungeranno l'equivalente di 225 miliardi di euro. Un'altra fonte indica che i benefici dell'introduzione del 5G in quattro settori industriali fondamentali potrebbero raggiungere i 114 miliardi di euro all'anno.

I procedimenti e le disposizioni del codice di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003 saranno sostituiti dalla normativa di recepimento della direttiva (UE) 2018/1972. L'obiettivo del nuovo codice europeo è quella di favorire l'innovazione tecnologica, la concorrenza (specialmente quella basata sulle infrastrutture) e gli investimenti, anche attraverso una deregolamentazione dei mercati (oggi molto più competitivi rispetto a quanto non lo fossero venti anni fa). Il provvedimento *de quo* contiene una serie di importanti disposizioni innovative su molti aspetti del diritto delle telecomunicazioni, anche

regolamentari, che tuttavia non potranno essere qui tutte trattate. Quanto ai regimi procedurali per l'installazione o la modifica di impianti di comunicazione elettronica si evidenzia che la direttiva ha confermato l'esigenza di agevolare, anche attraverso procedimenti amministrativi semplificati, lo sviluppo delle reti ad altissima capacità. Tali esigenze sono oggi rese ancora più cogenti dal cosiddetto « Piano strategico per la banda ultra larga » che pone anche agli operatori « l'obiettivo di raggiungere entro il 2020 la copertura fino all'85 per cento della popolazione con una connettività ad almeno 100 Mbps ».

Un elemento di indubbia novità in proposito è rappresentato dal disposto dell'articolo 57, paragrafo 1, della direttiva, ai sensi del quale è fatto obbligo per gli Stati membri di non subordinare l'installazione dei punti di accesso senza fili di portata limitata (che soddisfano le caratteristiche di cui al paragrafo 2) a permessi urbanistici individuali o ad altri permessi individuali preventivi (ad eccezione dei casi in cui l'installazione avvenga in edifici o siti di valore architettonico, storico o ambientale protetti a norma del diritto nazionale o se necessario per ragioni di pubblica sicurezza).

La Commissione europea il 30 giugno 2020 ha adottato il regolamento di attuazione della disposizione di cui al paragrafo 2, stabilendo con lo stesso le caratteristiche tecniche e fisiche delle cosiddette *Small-Area Wireless Access Points* (SAWAP).

L'importanza strategica delle reti di comunicazioni elettroniche anche per la coesione sociale e territoriale può agevolmente desumersi dalla normazione emergenziale legata al COVID-19 emanata in materia. Per quanto riguarda l'Italia si richiama l'attenzione sull'articolo 82 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, il quale « al fine di far fronte alla crescita dei consumi dei servizi e del traffico sulle reti di comunicazioni elettroniche » ha disposto (dalla data di entrata in vigore del provvedimento e fino al 30 giugno 2020) quanto segue:

1. le imprese che svolgono attività di fornitura di reti e servizi di comunicazioni elettroniche, autorizzate ai sensi del capo II del titolo II del codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, intraprendono misure e svolgono ogni utile iniziativa atta a potenziare le infrastrutture e a garantire il funzionamento delle reti e l'operatività e continuità dei servizi.
2. le imprese fornitrici di servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico adottano tutte le misure necessarie per potenziare e garantire l'accesso ininterrotto ai servizi di emergenza.
3. le imprese fornitrici di reti e servizi di comunicazioni elettroniche soddisfano qualsiasi richiesta ragionevole di miglioramento della capacità di rete e della qualità del servizio da parte degli utenti, dando priorità alle richieste provenienti dalle strutture e dai settori ritenuti « prioritari » dall'unità di emergenza della della Presidenza del Consiglio dei ministri o dalle unità di crisi regionali.
4. le imprese fornitrici di reti e servizi di comunicazioni elettroniche accessibili al pubblico sono imprese di pubblica utilità e assicurano interventi di potenziamento e manutenzione della rete nel rispetto delle norme igienico-sanitarie e dei protocolli di sicurezza anti-contagio.

Nonostante quindi un quadro normativo assolutamente chiaro, sia a livello nazionale che europeo, nonostante la pandemia ci abbia fatto toccare con mano l'importanza dei servizi di comunicazione *internet* che rappresentano oggi quello che l'implementazione della rete elettrica rappresentò per il nostro Paese alle soglie del *boom* economico nei primi anni Sessanta, si assiste tuttavia ad una applicazione della legislazione che nei fatti tradisce gli obiettivi dichiarati.

Nei fatti oggi la maggior parte degli impianti delle stazioni radio base (SRB) è collocata su suoli di proprietà privata di cui si è ottenuta negli anni la disponibilità temporanea in virtù di onerosi contratti di locazione stipulati con soggetti privati, i quali, forti della posizione contrattuale acquisita, rifiutano ogni tipo di rinegoziazione del canone o rifiutano qualsiasi offerta finalizzata ad una cessione bonaria della proprietà dei suoli; ciò costringe le compagnie che gestiscono l'implementazione della rete ad affrontare enormi costi gestionali che vengono poi ricaricati sul prezzo finale del servizio in danno dell'utente.

Pertanto l'attuale situazione garantisce posizioni di rendita ingiustificata in capo ai proprietari privati che abusano della loro posizione di forza, derivante dal fatto che le SRB già installate non potrebbero essere dismesse se non a pena di grandi oneri economici e disagi per l'utenza dovuti alla perdita del



segnale. Tale posizione delle parti private, in palese contrasto con i principi della funzione sociale della proprietà riconosciuta dalla nostra Costituzione, si traduce in un pregiudizio per gli interessi della collettività che subisce le conseguenze degli incrementi dei costi di implementazione del servizio. Ritenendo pertanto prevalente l'interesse pubblico all'installazione delle stazioni in questione rispetto all'interesse del privato, il nostro legislatore all'articolo 90 del citato codice delle comunicazioni elettroniche ha previsto la possibilità che si proceda all'espropriazione dei suoli dei privati per mano dei comuni dopo però che il concessionario del pubblico servizio, tenuto a richiedere al comune l'avvio della procedura di esproprio, abbia tentato almeno di raggiungere un accordo con il proprietario del suolo sul prezzo di acquisto del bene.

L'articolo 90, comma 3, del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, prevede infatti che: per l'acquisizione patrimoniale dei beni immobili necessari alla realizzazione degli impianti e delle opere di cui ai commi 1 e 2, può esperirsi la procedura di esproprio prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327. Tale procedura può essere esperita dopo che siano andati falliti, o non sia stato possibile effettuare, i tentativi di bonario componimento con i proprietari dei fondi sul prezzo di vendita offerto, da valutarsi da parte degli uffici tecnici erariali competenti.

Tuttavia la norma è oggetto di interpretazioni nella prassi piuttosto discutibili da parte dei comuni i quali, facendosi scudo dell'argomentazione secondo cui i contratti di locazione in corso possano rappresentare un valido strumento per ottenere la disponibilità dei suoli necessari alla realizzazione o all'aggiornamento tecnologico degli impianti, rifiutano di avviare il procedimento espropriativo nei fatti privilegiando l'interesse del privato a beneficiare di una rendita di posizione piuttosto che valutare, nel bilanciamento degli interessi, la prevalenza dell'interesse pubblico all'ottenimento di un servizio di telecomunicazioni efficiente a costi ragionevoli e soprattutto con coperture universali. Il presente disegno di legge si propone di intervenire sulla previsione contenuta nell'articolo 90 del codice delle comunicazioni elettroniche facendo chiarezza su una questione, sulla quale si è recentemente pronunciato il tribunale regionale di giustizia amministrativa per il Trentino-Alto Adige di Trento con la sentenza n. 228 del 19 ottobre 2018 - affermando la legittimità del provvedimento teso all'espropriazione *ex* articolo 90 del codice di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, per l'acquisizione in proprietà di un'area già in possesso della società di telefonia mobile, anche nel caso in cui l'impianto sia già stato realizzato e il contratto di locazione sia in corso, dato che l'interesse presidiato dalla norma consiste nella garanzia di stabilità dell'impianto stesso e nella certezza e produttività dell'investimento necessario alla sua realizzazione. Secondo la recente pronuncia il citato comma 3 dell'articolo 90 non deve essere inteso nel senso che essendo la procedura funzionale alla « acquisizione patrimoniale dei beni immobili necessari alla realizzazione degli impianti » esulino dal suo ambito di applicazione le procedure finalizzate all'acquisizione di immobili su cui insistono impianti già realizzati. Emblematico è il caso in cui il gestore per realizzare l'impianto abbia stipulato un contratto di locazione, alla scadenza del quale il proprietario dell'immobile si mostri indisponibile a rinnovarlo e non vi siano soluzioni alternative. Sempre secondo la recente pronuncia, un'interpretazione costituzionalmente orientata (con riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'articolo 3 della Costituzione) della disposizione contenuta nel citato comma 3 dell'articolo 90 induce a ritenere che la stessa si applichi anche nel caso in cui si renda necessario acquisire un immobile su cui insista un impianto già realizzato. Risultano pertanto infondate le censure proposte dal proprietario del sito espropriato tese a dimostrare che il provvedimento di esproprio disposto dal comune sarebbe stato adottato senza considerare che l'area di cui trattasi già si trovava nella disponibilità dell'operatore in forza di un contratto di locazione valido ed efficace; sempre secondo la recente pronuncia la società richiedente l'espropriazione - quale concessionaria del servizio pubblico di telecomunicazioni - « deve garantire le "esigenze di stabilità, continuità, massima copertura, programmazione ed implementazione e dello sviluppo tecnologico nel tempo" proprie del servizio di telecomunicazioni. Pertanto una parte della giurisprudenza ha ritenuto che il contratto di locazione, essendo ontologicamente un contratto a termine, non può garantire le esigenze di stabilità, continuità massima copertura, programmazione della implementazione e dello sviluppo tecnologico nel tempo »

del servizio di telecomunicazioni, rese ancor più pressanti dal cosiddetto Piano strategico per la banda ultra larga.

Poiché il contratto di locazione è un tipico contratto di durata, che attribuisce soltanto un diritto personale di godimento, incompatibile con le suddette esigenze di stabilità e continuità del servizio, che solo un diritto reale sull'immobile può soddisfare, le indiscutibili esigenze di stabilità e continuità del servizio sono certamente meglio soddisfatte dall'acquisizione di un diritto reale sull'immobile, rispetto al diritto personale di godimento derivante dal contratto di locazione, come si è sopra detto. Tale sentenza quindi ha chiaramente affermato che il ricorso alla procedura di esproprio di cui all'articolo 90, comma 3, del codice di cui al decreto legislativo n. 259 del 2003 ben può essere utilizzata dal gestore, anche laddove si tratti di impianti già realizzati, essendo giustificata dall'obbligo di garantire la stabilità e la continuità del servizio; di talché non appare configurabile un abuso del diritto, né tantomeno un contrario legittimo affidamento della parte proprietaria dei siti. Alla luce di tali premesse l'intervento legislativo intende fare chiarezza sull'ambito applicativo dell'articolo 90, comma 3, del codice delle comunicazioni elettroniche, riformulando il comma stesso, dal momento che la norma si è rivelata, nella prassi, foriera di contrasti applicativi oltre che giurisprudenziali.

#### DISEGNO DI LEGGE

##### Art. 1.

1. Al comma 3 dell'articolo 90 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , anche nel caso in cui la disponibilità dei fondi sia stata in precedenza ottenuta in virtù di un contratto concessorio di un diritto personale di godimento ».

