

Publicato il 23/12/2024

**N. 23360/2024 REG.PROV.COLL.**  
**N. 12865/2016 REG.RIC.**  
**N. 06976/2017 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Quarta Ter)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 12865 del 2016, proposto da Elettronica Industriale S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luigi Medugno, Massimiliano Molino, Giuseppe Rossi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Luigi Medugno in Roma, via Po n. 9;

*contro*

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (già Ministero dello Sviluppo Economico), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

*e con l'intervento di*

*ad opponendum:*

Persidera S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Ernesto Apa, Irene Picciano, Maria Vittoria La Rosa e Micael Montinari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ernesto Apa in Roma, via Rasella n. 155;

sul ricorso numero di registro generale 6976 del 2017, proposto da Elettronica Industriale S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimiliano Molino, Giuseppe Rossi e Daniele Franzini, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Daniele Franzini in Roma, via Cicerone n. 60;

*contro*

Ministero delle Imprese e del Made in Italy (già Ministero dello Sviluppo Economico), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

Persidera S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Irene Picciano, Maria Vittoria La Rosa, Micael Montinari ed Ernesto Apa, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Ernesto Apa in Roma, via Rasella n. 155;

*per l'annullamento*

quanto al ricorso n. 12865 del 2016:

del decreto del Ministero dello sviluppo economico in data 4 agosto 2016 (in Gazz. Uff., 21 settembre 2016, n. 221), recante "Determinazione dei contributi per i diritti d'uso delle frequenze digitali per gli anni 2014, 2015 e 2016" e di ogni altro atto ad esso presupposto, coordinato, connesso, e/o consequenziale e, in particolare, della nota del Ministero dello sviluppo economico, Direzione Generale per i Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali, Divisione V - Emittenza radiotelevisiva, Contributi, prot. n. 67122 del 21 ottobre 2016, ricevuta in pari data tramite posta

elettronica certificata, con la quale sono stati determinati i contributi dovuti dalla ricorrente, in relazione alle menzionate annualità, in € 25.968.811,87.

quanto al ricorso n. 6976 del 2017:

del decreto del Ministero dello sviluppo economico in data 13 aprile 2017 (in Gazz. Uff., 22 maggio 2017, n. 117), recante "Determinazione dei contributi per i diritti d'uso delle frequenze digitali, per l'anno 2017", e di ogni altro atto ad esso presupposto, coordinato, connesso, e/o consequenziale.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (già Ministero dello Sviluppo Economico);

Visto l'atto di intervento *ad opponendum* di Persidera S.p.a.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2024 il dott. Valerio Bello e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

### 1. *La vicenda contenziosa. Premesse generali*

1.1. La ricorrente Elettronica Industriale S.p.a., "operatore di rete a livello nazionale" in forza di autorizzazione generale regolarmente rilasciata, ha impugnato dinanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio i decreti del Ministero dello Sviluppo Economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy) del 4 agosto 2016 (recante la "*Determinazione dei contributi per i diritti d'uso delle frequenze digitali per gli anni 2014, 2015 e 2016*") e del 13 aprile 2017 (recante la "*Determinazione dei contributi per l'uso delle frequenze televisive per l'anno 2017*"), lamentandone l'illegittimità sotto numerosi profili di contrasto con il diritto dell'Unione europea (v. *infra*, par. 4 ss.), in particolare, con la *Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica* (c.d. direttiva autorizzazioni);

1.2. Costituendosi in giudizio, il Ministero resistente ha dedotto che:

- la legittimità dei predetti decreti, anche sul piano del rispetto della disciplina eurounitaria, sarebbe già stata affermata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 568 del 27 gennaio 2022 (in un procedimento promosso da altro operatore e nel quale l'odierna ricorrente è intervenuta *ad adiuvandum*, con conseguente estensione nei suoi confronti degli effetti del giudicato sfavorevole);

- i criteri di calcolo dei contributi, contenuti nei decreti attuativi impugnati, sarebbero conformi alla legge nazionale *ratione temporis* applicabile (art. 35, d.lgs. 1° agosto 2003, “*Codice delle comunicazioni elettroniche*” e art. 1, comma 172, l. n. 208 del 28 dicembre 2015, “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”), che sarebbe stata modulata proprio tenendo conto delle indicazioni sul tema fornite dalla Commissione europea nel contesto della procedura di infrazione n. 2005/5086 (concernente la risoluzione di alcune criticità sul piano concorrenziale), archiviata nel 2020, con specifico riguardo ai rilievi formulati nella lettera del 14 luglio 2014 inviata allo Stato italiano.

1.3. Si è costituito in giudizio, per sostenere le ragioni dell'amministrazione, l'operatore concorrente Persidera S.p.a.

1.4. Acquisita dal Collegio, con ordinanza istruttoria n. 16087 del 9 luglio 2024, la lettera della Commissione europea del 14 luglio 2014, all'udienza pubblica del 3 dicembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

## 2. *Il diritto dell'Unione europea applicabile alla fattispecie in esame*

2.1. La vicenda oggetto di causa concerne la compatibilità con il diritto dell'Unione europea dei contributi imposti dallo Stato italiano agli operatori di rete nel periodo considerato (annualità 2014, 2015, 2016 e 2017), la cui base giuridica è costituita dall'art. 13 della c.d. direttiva autorizzazioni, *ratione temporis* applicabile.

L'art. 13 prevede che “*Gli Stati membri possono consentire all'autorità competente di riscuotere contributi sui diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o sui diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse al fine di garantire l'impiego ottimale di tali risorse. Gli Stati membri fanno sì che tali contributi siano trasparenti, obiettivamente giustificati, proporzionati allo scopo perseguito e non*

*discriminatori e tengano conto degli obiettivi dell'articolo 8 della direttiva 2002/21/CE (direttiva quadro).*

Il considerando n. 32 della direttiva chiarisce che “Oltre ai diritti amministrativi possono essere riscossi anche contributi per i diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri quale strumento per garantire l'impiego ottimale di tali risorse”.

A sua volta, l'art. 8 della c.d. direttiva quadro (*Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002 che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica*”), richiamato dall'art. 13 della c.d. direttiva autorizzazioni, specifica, ai par. 2, 3 e 4, che tali obiettivi consistono nella promozione della “concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati”, nella contribuzione allo “sviluppo del mercato interno” e nella promozione degli “interessi dei cittadini dell'Unione europea”.

## *2.2. La giurisprudenza rilevante della Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di contributi*

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea concernente la portata dell'art. 13 della c.d. direttiva autorizzazioni e i limiti entro i quali gli Stati membri possono “consentire all'autorità competente di riscuotere contributi sui diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o sui diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse al fine di garantire l'impiego ottimale di tali risorse” è costante nell'affermare come:

- “L'articolo 13 della direttiva 2002/20 ha un effetto diretto, per cui conferisce ai singoli il diritto di avvalersene direttamente dinanzi ad un giudice nazionale per contestare l'applicazione di una decisione dell'autorità pubblica incompatibile con tale articolo” (C. giust. UE, sez. IV, 12 luglio 2002, n. 55, nelle cause riunite C-55/11, C-57/11 e C-58/11);

- “Gli articoli 12 e 13 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), devono essere interpretati nel senso che non ostano a che uno Stato membro imponga agli operatori (...) un contributo (...) a

*condizione che tali contributi siano realmente volti a garantire un impiego ottimale della risorsa costituita da tali frequenze radio, che essi siano obiettivamente giustificati, trasparenti, non discriminatori e proporzionati all'uso a cui sono destinati e che tengano conto degli obiettivi stabiliti all'articolo 8 della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare” (C. giust. UE, sez. IV, 21 marzo 2013, n. 375, nella causa C-375/11);*

*“La direttiva autorizzazioni prevede non solo norme relative alle procedure di concessione delle autorizzazioni generali o dei diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o al loro contenuto, ma anche regole relative alla natura, o anche all'entità, degli oneri pecuniari collegati a tali procedure che gli Stati membri possono imporre alle imprese nel settore dei servizi di comunicazione elettronica (...) gli Stati membri non possono riscuotere tasse o contributi sulla fornitura di servizi e di reti di comunicazione elettronica diversi da quelli previsti da tale direttiva (C. giust. Ue, sez. III, 17 dicembre 2015, nella causa C-517/13; più di recente, sez. IV, 27 gennaio 2021, nella causa C-764/18).*

2.3. Dal quadro normativo e giurisprudenziale europeo, sinteticamente ricostruito, deriva che:

- i contributi sui diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o sui diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse possono essere riscossi dagli Stati membri esclusivamente al fine di “*garantire l'impiego ottimale di tali risorse*”, tenuto conto anche degli obiettivi fissati dall’art. 8 della c.d. direttiva quadro;
- il *considerando* n. 32 della c.d. direttiva autorizzazioni rafforza tale vincolo teleologico, nella parte in cui chiarisce che i contributi devono costituire “*strumento per garantire l'impiego ottimale di tali risorse*”;
- l’art. 13 della c.d. direttiva autorizzazioni ha effetto diretto, con la conseguenza che una norma interna eventualmente in contrasto con tale previsione può essere disapplicata dal giudice nazionale;

- posto che la c.d. direttiva autorizzazioni disciplina non soltanto le regole relative alle *“procedure di concessione delle autorizzazioni generali o dei diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o al loro contenuto”* (cfr. C. giust. Ue, sez. III, 17 dicembre 2015 cit.) ma anche la natura e l'entità degli oneri connessi, gravanti sugli operatori, il combinato disposto dell'art. 13 e dell'art. 8 della c.d. direttiva quadro costituisce parametro di legittimità eurounitaria dei contributi imposti dagli Stati membri, che, da un lato, non possono essere *“diversi da quelli previsti da tale direttiva”*, dall'altro, devono essere *“realmente volti a garantire un impiego ottimale della risorsa costituita da tali frequenze radio”*, oltre che trasparenti, obiettivamente giustificati, proporzionati allo scopo perseguito e non discriminatori.

### 3. La normativa nazionale applicabile alla fattispecie in esame

3.1. La disposizione nazionale di recepimento della c.d. direttiva autorizzazioni, nella parte in cui attribuisce agli Stati membri la facoltà di consentire all'autorità competente di riscuotere contributi sui diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o sui diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse al fine di garantire l'impiego ottimale di tali risorse, è costituita dall'art. 35, d.lgs. n. 259/03 (nella versione *ratione temporis* applicabile), sostanzialmente riproduttivo delle previsioni della c.d. direttiva autorizzazioni e della c.d. direttiva quadro.

3.2. La legge n. 208/15 prevede, ad integrazione del predetto art. 35, per quanto di interesse in questa sede, che:

- *“L'importo dei contributi per i diritti d'uso delle frequenze televisive in tecnica digitale, dovuto dagli operatori di rete in ambito nazionale o locale, è determinato, con decreto del Ministero dello sviluppo economico, da emanare entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge nella Gazzetta Ufficiale, in modo trasparente, proporzionato allo scopo, non discriminatorio e obiettivo sulla base dell'estensione geografica del titolo autorizzato, del valore di mercato delle frequenze, tenendo conto di meccanismi premianti finalizzati alla cessione di capacità trasmissiva a fini concorrenziali nonché all'uso di tecnologie innovative”* (comma 172);

- *“Il regime contributivo di cui al comma 172 si applica anche alle annualità per le quali i contributi dovuti non sono stati determinati?”* (comma 173);
- *“Dall'importo dei contributi di cui al comma 172 e dei diritti amministrativi per gli operatori nazionali e locali, titolari di autorizzazione generale per l'attività di operatore di rete televisiva in tecnologia digitale terrestre e per l'utilizzo di frequenze radioelettriche per i collegamenti in ponte radio (...) devono derivare entrate complessive annuali per il bilancio dello Stato in misura non inferiore a euro 32,8 milioni?”* (comma 174).

3.3. In base a tali disposizioni di legge, sono stati adottati dal competente Ministero i decreti attuativi del 4 agosto 2016 e del 13 aprile 2017, che hanno fissato in concreto i criteri per il calcolo del contributo annuale dovuto per il 2014, 2015, 2016 e 2017, impugnati nel presente giudizio.

#### *4. Le questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione europea evidenziate dalla parte ricorrente*

In sintesi, Elettronica Industriale S.p.a. ha rilevato, negli atti introduttivi dei due giudizi riuniti, aventi identico contenuto, le seguenti violazioni della c.d. direttiva autorizzazioni:

- l'imposizione, nella l. n. 208/15, di un contributo per i diritti d'uso delle frequenze finalizzato esclusivamente a garantire la parità di gettito rispetto al precedente regime concessorio, predeterminandone a tal fine il gettito complessivo, e senza individuare gli obiettivi di interesse generale sottesi ad una siffatta quantificazione;
- la fissazione, nella l. n. 208/15, di un obiettivo di interesse generale consistente nell'esigenza di assicurare un livello minimo di entrate all'erario;
- l'imposizione, nei due decreti attuativi, di un contributo per i diritti d'uso delle frequenze in misura maggiore per gli operatori di rete verticalmente integrati, senza individuare gli obiettivi di interesse generale sottesi ad una siffatta quantificazione;
- l'incompatibilità con gli articoli 107 e ss del **TFUE** di una normativa nazionale, contenuta nei decreti attuativi, che consente di imporre un

contributo per i diritti d'uso delle frequenze, ai sensi dell'art. 13 della direttiva, in misura maggiore per gli operatori di rete verticalmente integrati.

## 5. *Le valutazioni del Collegio e l'oggetto del presente rinvio pregiudiziale*

5.1. È opportuno, in via preliminare, con riguardo alle difese articolate dal Ministero resistente (v. *retro*, par. 1.2.), precisare quanto segue:

- la menzionata sentenza del Consiglio di Stato n. 568 del 27 gennaio 2022 non pregiudica in alcun modo le questioni sollevate nel presente giudizio, posto che la stessa si è occupata di un tema del tutto diverso, relativo all'individuazione del Ministero dello Sviluppo Economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy) quale autorità nazionale competente in via esclusiva nella determinazione dei contributi;

- analogamente, ritiene il Collegio che l'archiviazione della procedura di infrazione n. 2005/5086, giacché concernente la risoluzione di problemi concorrenziali individuati dalla Commissione europea con riguardo alla normativa italiana che disciplinava il passaggio (*switchover*) dalla tecnica di trasmissione terrestre analogica a quella digitale, nella misura in cui questa avrebbe potuto introdurre degli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori nel mercato dei servizi di radiotelediffusione in tecnica digitale, venendo quindi a rafforzare la posizione degli operatori televisivi già presenti sul mercato italiano, non sia in grado di assorbire totalmente le criticità che vengono in rilievo nel presente giudizio;

- ciò è confermato proprio dalla lettera del 14 luglio del 2014 inviata allo Stato italiano, sulla quale il Ministero fonda la propria difesa, acquisita dal Collegio, nella quale la Commissione, nell'esaminare lo schema di provvedimento predisposto dall'Agcom (Delibera 210/14/Cons, precedente l'entrata in vigore della l. n. 208/15), si è limitata ad osservare che *“In astratto, i contributi derivanti dal valore di mercato osservato e dall'estensione geografica delle risorse frequenziali, a prescindere dalla struttura o dal tipo di attività delle imprese coinvolte, potrebbero essere considerati mezzi appropriati per la promozione dell'utilizzo efficiente di tali risorse”*; tuttavia, *“al fine di assicurare il rispetto di tali principi, dovrebbero essere*

*tenute presenti le specifiche caratteristiche del mercato radiotelevisivo italiano, come condizionato dalle disposizioni oggetto della procedura di infrazione, quali: (i) la differenza tra le condizioni in cui le frequenze sono state assegnate agli operatori esistenti (...), (ii) i vantaggi di cui hanno goduto gli operatori incumbent nella transizione verso il sistema digitale nonché successivamente e, in particolare (...) i vantaggi degli operatori incumbent verticalmente integrati che hanno un numero significativo di multiplex?*

5.2. Ad avviso del Collegio, la misura individuata dall'autorità nazionale di settore al fine di dare attuazione all'obiettivo stabilito nell'art. 1, comma 172, della l. n. 208/15 di favorire l'apertura del mercato a nuovi operatori e di promuovere la concorrenza, quantificando il contributo *“sulla base dell'estensione geografica del titolo autorizzato, del valore di mercato delle frequenze, tenendo conto di meccanismi premianti finalizzati alla cessione di capacità trasmissiva a fini concorrenziali nonché all'uso di tecnologie innovative”*, attuato nei decreti impugnati mediante la previsione di una *“percentuale variabile di sconto sul contributo”* (...) *a favore degli operatori di rete non verticalmente integrati o che abbiano ceduto nell'anno precedente al quale si riferisce il contributo, la propria capacità trasmissiva a terzi non riferibili allo stesso gruppo imprenditoriale*” è congruente con i rilievi formulati dalla Commissione europea in ordine ai vantaggi concorrenziali di cui continuerebbero a beneficiare gli operatori verticalmente integrati, detentori di una significativa quota di mercato, e non appare ingiustificata alla stregua dell'art. 8, par. 2, lett. b), a mente del quale *“Le autorità nazionali di regolamentazione promuovono la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, tra l'altro (...) garantendo che non abbiano luogo (...) restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche”*.

5.3. Né può ritenersi che tale *“meccanismo premiante”* integri un aiuto di stato a norma dell'art. 107 **TFUE**, in quanto *“La nozione di «aiuto di Stato» non riguarda (...) le misure che stabiliscono una differenziazione tra imprese che si trovano, in relazione all'obiettivo perseguito dal regime giuridico in questione, in una situazione materiale e giuridica comparabile, e pertanto a priori selettive, qualora lo Stato membro*

*interessato riesca a dimostrare che tale differenziazione è giustificata*” (C. giust. UE, Grande Sezione, 6 ottobre 2021, n. 50, nella causa C-50/19 P).

5.4. Tanto premesso, osserva il Collegio che il comma 174 dell’art. 1 della l. n. 208/15, nella parte in cui prevede che “*devono derivare entrate complessive annuali per il bilancio dello Stato in misura non inferiore a euro 32,8 milioni*”, possa, invece, ritenersi in contrasto con il quadro normativo europeo applicabile e con i principi elaborati dalla Corte di Giustizia.

Infatti, come si è già in parte evidenziato nei paragrafi che precedono, l’art. 13 della c.d. direttiva autorizzazioni è di ostacolo alla possibilità per gli Stati membri di “*riscuotere tasse o contributi sulla fornitura di servizi e di reti di comunicazione elettronica diversi da quelli previsti da tale direttiva*”.

Per “contributi diversi”, in considerazione del fatto che la direttiva, da un lato, non ne specifica la natura giuridica (es. tributaria o meno), indifferente e rimessa all’autonoma qualificazione da parte degli Stati membri sul piano interno, dall’altro, ne individua esclusivamente la finalità, quale “*strumento per garantire l’impiego ottimale*” delle risorse frequenziali, e i limiti (trasparenza, obiettività, proporzionalità allo scopo perseguito e non discriminatorietà), non può che intendersi, secondo il Tribunale rimettente, quelli che perseguono un *fine diverso* da quelli previsti dalla direttiva.

Sotto questo profilo, i fini per i quali i contributi possono essere istituiti, in base all’art. 13 della c.d. direttiva autorizzazioni e all’art. 8 della c.d. direttiva quadro, sono quelli diretti a realizzare un determinato assetto del mercato, favorendone l’apertura ed incrementandone il tasso di competitività, nonché a tutelare gli utenti dei servizi erogati.

Conseguentemente, una disciplina come quella introdotta dalla l. n. 208/15, pur perseguendo anche le finalità previste dalle direttive in questione, tuttavia, nella parte in cui impone alle autorità di settore di conseguire, attraverso la riscossione dei contributi, un preciso e puntualmente determinato gettito annuale per il raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica e in assenza di alcun vincolo di reimpiego al fine di favorire la realizzazione degli scopi

previsti dalla normativa di settore, potrebbe essere considerata come norma istitutiva di un “contributo diverso”, il cui unico collegamento con la titolarità dell’autorizzazione è dato dalla necessità di mantenere inalterati i prelievi derivanti dal previgente regime concessorio, con conseguente contrasto con il diritto dell’Unione europea applicabile per come interpretato dalla Corte di Giustizia e necessità di disapplicare la disposizione nazionale.

5.5. È di fondamentale importanza rimarcare che tale finalità (ad avviso del Collegio, verosimilmente distorta) connessa alle esigenze della finanza pubblica, non soltanto è espressamente dichiarata nell’art. 1, comma 174, l. n. 208/15, ma ha trovato concreta attuazione negli impugnati decreti del Ministero dello Sviluppo Economico, autorizzato dalla legge ad individuare i criteri di commisurazione dell’importo del contributo.

Infatti, in entrambi i decreti:

- è espressamente affermato come *“la circostanza che il nuovo regime che si delinea (...) determina un diverso e ulteriore introito per l’erario (...) va tenuto conto in relazione al vincolo di ottenere entrate complessive annuali per il bilancio dello Stato in misura non inferiore a euro 32,8 milioni, come indicato dalla suddetta disposizione della legge di Stabilità 2016”*;

- viene assunto come “base imponibile” il valore di mercato delle frequenze, tenuto conto dell’estensione geografica del titolo autorizzato (cfr. le considerazioni sul punto effettuate dalla Commissione europea nella citata lettera del 14 luglio 2014), e fissata un’aliquota contributiva in modo del tutto arbitrario e privo di giustificazione alcuna, la cui misura, evidentemente, deve presumersi tale da consentire la percezione del gettito fiscale fissato preventivamente dalla legge.

6. Pertanto, in definitiva, deve ritenersi che il legislatore nazionale abbia fissato, *ex ante*, un determinato risultato economico da raggiungere attraverso i contributi imposti agli operatori, indipendentemente dalla previsione di un meccanismo di rilevamento, *ex post*, dei benefici per il mercato e per gli utenti, che costituiscono l’obiettivo primario posto dalle direttive in materia,

introducendo, di fatto, un “contributo diverso” quanto alle finalità che delimitano rigorosamente, sul punto, il margine di apprezzamento riconosciuto dalla giurisprudenza eurounitaria agli Stati membri.

Del resto, l’interesse pubblico costituisce un *limite* e non il *fondamento* della contribuzione, intesa come condizione di accesso o di permanenza nel mercato degli operatori di rete, in un quadro regolatorio che tende alla minimizzazione degli oneri per le imprese del settore al fine di promuovere la concorrenza ed evitare distorsioni del mercato (cfr. *considerando* n. 7 della c.d. direttiva autorizzazioni).

Sotto questo profilo, il *considerando* n. 5 della nuova direttiva UE 2018/1972 del Parlamento e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 istitutiva del “codice europeo delle comunicazioni elettroniche” (con la quale si è proceduto all’unificazione dei testi normativi vigenti in materia), tuttora precisa come ciascuno Stato membro abbia (esclusivamente) “*la possibilità di adottare le misure necessarie per assicurare la tutela dei suoi interessi essenziali in materia di sicurezza, salvaguardare l’ordine pubblico e la pubblica sicurezza e consentire la ricerca, l’individuazione e il perseguimento dei reati*”, restando, dunque, estranea al sistema qualsivoglia finalità inerente le esigenze della finanza pubblica.

6.1. Da ultimo, non può trascurarsi come il rispetto del principio eurounitario di proporzionalità delle misure di accesso al mercato (nelle sue componenti della idoneità e della necessità), più volte richiamato dalla c.d. direttiva autorizzazioni e specificamente declinato nell’art. 13 in materia di “contributi”, possa essere difficilmente soggetto ad un puntuale scrutinio di legittimità laddove il parametro di riferimento sia costituito non già dalla misura della contribuzione imposta ai singoli operatori, bensì da un dato aggregato risultante dalla contribuzione globale di settore, prefigurata *ex ante* dal legislatore nazionale, secondo il meccanismo descritto in precedenza.

7. Conseguentemente, il Tribunale intende rimettere in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea, a norma dell’art. **267 TFUE**, la seguente questione di interpretazione del diritto dell’Unione:

*“se l’art. 13 della Direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, in combinato disposto con l’art. 8 della Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica, nonché il principio eurounitario di proporzionalità ostano all’introduzione, da parte del legislatore di uno Stato membro, di un criterio di commisurazione dei “Contributi per la concessione di diritti d’uso e di diritti di installare strutture” correlato alla percezione di un determinato gettito fiscale complessivo e, dunque, ad obiettivi generali di finanza pubblica, mediante prelievo dagli operatori, indipendentemente dalla finalità di soddisfare l’interesse al buon funzionamento del mercato delle comunicazioni elettroniche e alla tutela degli utenti, e se tale disposizione debba essere disapplicata dal giudice nazionale”.*

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Ter):

- a) rimette alla Corte di giustizia dell’Unione europea la questione pregiudiziale indicata in motivazione;
- b) ordina alla Segreteria della Sezione di trasmettere alla medesima Corte copia conforme all’originale della presente ordinanza, nonché copia integrale del fascicolo di causa;
- c) dispone, nelle more della pronuncia della Corte di giustizia dell’Unione europea, la sospensione del presente giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 dicembre 2024 con l’intervento dei magistrati:

Rita Tricarico, Presidente

Valerio Bello, Referendario, Estensore

Monica Gallo, Referendario

**L’ESTENSORE**  
**Valerio Bello**

**IL PRESIDENTE**  
**Rita Tricarico**

## IL SEGRETARIO