

# STUDIO LEGALE

Avv. MARIO MOSSALI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ANDREA R. VETTURI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. MARIATERESA SORTE  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ALBERTO SBRIGLIONE  
Avv. GIORGIO VENTURATI

E-MAIL: [INFO@STUDIOMVS.IT](mailto:INFO@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [MOSSALI@STUDIOMVS.IT](mailto:MOSSALI@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [SORTE@STUDIOMVS.IT](mailto:SORTE@STUDIOMVS.IT)  
P.E.C.: [MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)  
P.E.C.: [MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)

24126 BERGAMO – VIA G. FALCONE N. 15  
TEL. 035/330670 – FAX 035/322674

24047 TREVIGLIO (BG) – PIAZZA INSURREZIONE N. 6  
TEL. 0363/344997 – FAX 035/322674



*PARTNER*  
VIA TARAMELLI N. 11 20025 LEGNANO (MI)  
TEL. 0331/452183 – FAX 0331/593008

BERGAMO, 17 giugno 2024

A mezzo e mail

Spett.le  
A.P.P.I.C.E.  
Associazione Piccoli Proprietari  
Infrastrutture Comunicazione  
Elettronica  
Piazza della Repubblica n. 32  
20124 MILANO

Oggetto: *Parere pro veritate* in materia di espropriazione dei beni immobili o dei diritti reali sugli stessi necessari alla realizzazione di impianti di reti di comunicazione.  
**Aggiornamento al 17/06/2024**

Spett.le A.P.P.I.C.E.,  
facendo seguito alla problematica da Voi sottoposta alla nostra attenzione e richiamando i pareri datati 03/11/2021 e 13/06/2022 in punto espropriazione dei beni immobili o dei diritti reali sugli stessi necessari alla realizzazione di impianti di reti di comunicazione, siamo, con la presente, a fornire ulteriori precisazioni in materia, nonché gli aggiornamenti alla luce del nuovo quadro normativo in materia.

## Sommario

a)	<i>La normativa sino allo 07/11/2021.</i>	1
b)	<i>Dal 24/12/2021 sino al 15/07/2022. L'art. 51 del D. Lgs. n. 207 dello 08/11/2021 – Nuovo Codice delle Comunicazioni elettroniche.</i>	2
c)	<i>Dal 16/07/2022 al 27/04/2024. L'inserimento del comma 1-bis all'art. 44 e la modifica dell'art. 51, comma 3, del D. Lgs. n. 259/2003 – Codice delle Comunicazioni elettroniche post riforma 2021.</i>	3
d)	<i>Dal 28/04/2024 ad oggi. L'ulteriore modifica dell'art. 51, comma 3, del D. Lgs. n. 259/2003 – Codice delle Comunicazioni elettroniche post riforma 2021.</i>	4

### **a) La normativa sino allo 07/11/2021.**

Sino all'entrata in vigore del Nuovo Codice delle Comunicazioni Elettroniche lo scorso 08/11/2021 era l'art. 90 del D. Lgs. n. 259/2003 a disciplinare la procedura di esproprio prevedendo che:

*“1. Gli impianti di reti di comunicazione elettronica ad uso pubblico, ovvero esercitati dallo Stato, e le opere accessorie occorrenti per la funzionalità di detti impianti hanno carattere di pubblica utilità, ai sensi degli articoli 12 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327.*

*2. Gli impianti di reti di comunicazioni elettronica e le opere accessorie di uso esclusivamente privato possono essere dichiarati di pubblica utilità con decreto del Ministro dello sviluppo economico, ove concorrano motivi di pubblico interesse.*

Avv. MARIO MOSSALI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ANDREA R. VETTURI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. MARIATERESA SORTE  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ALBERTO SBRIGLIONE  
Avv. GIORGIO VENTURATI

24126 BERGAMO – VIA G. FALCONE N. 15  
TEL. 035/330670 – FAX 035/322674

24047 TREVIGLIO (BG) – PIAZZA INSURREZIONE N. 6  
TEL. 0363/344997 – FAX 035/322674

E-MAIL: [INFO@STUDIOMVS.IT](mailto:INFO@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [MOSSALI@STUDIOMVS.IT](mailto:MOSSALI@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [SORTE@STUDIOMVS.IT](mailto:SORTE@STUDIOMVS.IT)  
P.E.C.: [MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)  
P.E.C.: [MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)



*PARTNER*  
VIA TARAMELLI N. 11 20025 LEGNANO (MI)  
TEL. 0331/452183 – FAX 0331/593008

**3. 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”.**

In sostanza, il richiamato comma 3 consentiva, indistintamente, a soggetti pubblici o privati di attivare la procedura di esproprio prevista dal T.U. di riferimento per l'acquisizione patrimoniale di beni immobili al fine di poter realizzare impianti di reti di comunicazione elettronica, dopo che fossero andati falliti i tentativi di bonario componimento con i proprietari dei fondi sul prezzo di vendita offerto.

La norma ha creato svariati dubbi interpretativi, meglio approfonditi nel parere datato 03/11/2021; tuttavia, per quanto oggetto di interesse, le problematiche di maggior rilievo riguardavano l'applicabilità o meno della procedura di esproprio nelle ipotesi in cui le infrastrutture di reti di comunicazione elettronica fossero già esistenti e nei casi in cui il soggetto richiedente l'esproprio avesse già la disponibilità del bene immobile in forza di un contratto di locazione o di un diverso negozio di concessione in godimento (reale o personale).

Sui punti di cui in precedenza sussisteva contrasto giurisprudenziale. Infatti, ad avviso di parte della giurisprudenza, la procedura di esproprio di cui all'art. 90, comma 3, Codice comunicazioni poteva essere attivata solo per realizzare nuove strutture ed era esclusa nelle ipotesi in cui il richiedente avesse già acquisito la disponibilità dell'area in via contrattuale (per es. tramite contratto di locazione) (T.A.R. Lazio Roma, Sez. Il *quater*, sent. n. 4051 del 27/03/2019). Secondo altra parte, invece, la richiamata procedura era ammissibile anche alle ipotesi in cui l'infrastruttura di interesse fosse già stata edificata ed il titolare della medesima godesse di un diritto personale di godimento del fondo stesso tramite un contratto di locazione (T.R.G.A. Trentino – Alto Adige Trento, Sez. Unica, sent. 228 del 19/10/2018).

**b) Dal 24/12/2021 sino al 15/07/2022. L'art. 51 del D. Lgs. n. 207 dello 08/11/2021 – Nuovo Codice delle Comunicazioni elettroniche.**

Il 24 dicembre 2021 è entrato in vigore il D.Lg. n. 207/2021, con il quale è stata recepita nell'ordinamento italiano la Direttiva (UE) n. 2018/1972 recante il Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche, che ha riordinato il Codice delle Comunicazioni Elettroniche di cui al d.lgs. 259/2003 ed introdotto notevoli modifiche ad esso e al quadro normativo del settore.

L'art. 90 del Codice delle Comunicazioni è stato sostituito dall'art. 51, che è identico alla norma pregressa nei commi da 1 a 3, salvo per il nuovo comma 4, a detta del quale:

**“In caso di locazione o concessione a diverso titolo, reale o personale, dei beni immobili, o di porzione di essi, destinati alla installazione ed all'esercizio degli impianti di reti di comunicazione elettronica ad uso pubblico di cui al comma 1, si applicano gli articoli 38 e 39 della legge 27 luglio 1978, n. 392”.**

La norma prevede la possibilità per il conduttore ovvero per il detentore a diverso titolo (es. usufrutto, comodato etc.) dell'immobile adibito all'esercizio di impianti di comunicazione elettronica di esercitare il **diritto di prelazione** sul bene stesso nell'ipotesi in cui il proprietario voglia vendere.

# STUDIO LEGALE

Avv. MARIO MOSSALI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ANDREA R. VETTURI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. MARIATERESA SORTE  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ALBERTO SBRIGLIONE  
Avv. GIORGIO VENTURATI

E-MAIL: [INFO@STUDIOMVS.IT](mailto:INFO@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [MOSSALI@STUDIOMVS.IT](mailto:MOSSALI@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [SORTE@STUDIOMVS.IT](mailto:SORTE@STUDIOMVS.IT)  
P.E.C.: [MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)  
P.E.C.: [MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)

24126 BERGAMO – VIA G. FALCONE N. 15  
TEL. 035/330670 – FAX 035/322674

24047 TREVIGLIO (BG) – PIAZZA INSURREZIONE N. 6  
TEL. 0363/344997 – FAX 035/322674



*PARTNER*  
VIA TARAMELLI N. 11 20025 LEGNANO (MI)  
TEL. 0331/452183 – FAX 0331/593008

In sostanza l'art. 51, comma 4, esclude la possibilità, nell'ipotesi di detenzione qualificata dell'immobile (es. per locazione, comodato etc), di azionare la procedura di esproprio. E' evidente, nel caso, la volontà del Legislatore di tutelare i diritti dominicali dei proprietari delle infrastrutture di reti di comunicazione elettronica, che, in forza della disposizione normativa vigente prima della modifica, avrebbero potuto subire la procedura di esproprio a prescindere dalla volontà o meno di vendere, e di risolvere le questioni interpretative sorte in riferimento all'applicazione della procedura di esproprio nell'ipotesi in cui il soggetto richiedente avesse già la disponibilità del bene immobile.

La disposizione normativa oggetto di disamina risulta di particolare interesse anche in considerazione del fatto che **prevede una nuova ipotesi di prelazione** in precedenza non contemplata dal Legislatore. Infatti, la normativa in materia di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione, ossia la Legge n. 392 del 27/07/1978, esclude il diritto di prelazione, tra gli altri, nell'ipotesi di i rapporti di locazione relativi ad immobili utilizzati per lo svolgimento di attività che non comportino contatti diretti con il pubblico, come per l'appunto i contratti di ospitalità all'interno delle infrastrutture di comunicazioni elettroniche (artt. 35 e 41 L. n. 392/1978). Con l'entrata in vigore dell'art. 51, comma 4, il conduttore od il detentore qualificato degli immobili adibiti alla installazione e all'esercizio degli impianti di reti di comunicazione elettronica potrà esercitare il diritto di prelazione, sempre e solo nel momento in cui il proprietario del bene immobile si deciderà a vendere.

**c) Dal 16/07/2022 al 27/04/2024. L'inserimento del comma 1-bis all'art. 44 e la modifica dell'art. 51, comma 3, del D. Lgs. n. 259/2003 –Codice delle Comunicazioni elettroniche post riforma 2021.**

Con D.L. n. 50 del 17/05/2022, convertito con modificazioni dalla Legge n. 91 del 15/07/2022, il Legislatore ha:

1) inserito il comma 1-bis all'art. 44 del seguente tenore letterale:

***“Le disposizioni dell'articolo 51, comma 3, sono applicabili anche nei casi in cui gli impianti e le opere di cui al comma 1 del presente articolo risultino già realizzate su beni immobili detenuti dagli operatori in base ad accordi di natura privatistica”.***

2) modificato il comma 3 dell'art. 51 come segue:

***“Per l'acquisizione patrimoniale dei beni immobili o di diritti reali sugli stessi necessari alla realizzazione degli impianti e delle opere di cui ai commi 1 e 2, l'operatore può esperire la procedura di esproprio prevista dal decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327”.***

Siffatte modifiche hanno da subito allarmato i proprietari delle infrastrutture di comunicazioni elettroniche, anche alla luce delle pretese avanzate in ordine alla messa in esecuzione di siffatta norma da parte di taluni operatori ospiti all'interno delle medesime infrastrutture che pretendevano, dapprima di addivenire ad una soluzione bonaria, così come previsto dalla normativa, per l'acquisizione dell'area su cui l'infrastruttura di comunicazioni elettroniche insiste ad un importo dalle medesime stabilite, di norma poco allettante, per poi minacciare l'adozione della procedura di esproprio.

In forza delle norme sopra richiamate l'operatore, ossia l'*“impresa che fornisce o è autorizzata a fornire una rete pubblica di comunicazione elettronica, o una risorsa correlata”* (art.

# STUDIO LEGALE

Avv. MARIO MOSSALI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ANDREA R. VETTURI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. MARIATERESA SORTE  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ALBERTO SBRIGLIONE  
Avv. GIORGIO VENTURATI

24126 BERGAMO – VIA G. FALCONE N. 15  
TEL. 035/330670 – FAX 035/322674

24047 TREVIGLIO (BG) – PIAZZA INSURREZIONE N. 6  
TEL. 0363/344997 – FAX 035/322674

E-MAIL: [INFO@STUDIOMVS.IT](mailto:INFO@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [MOSSALI@STUDIOMVS.IT](mailto:MOSSALI@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [SORTE@STUDIOMVS.IT](mailto:SORTE@STUDIOMVS.IT)  
P.E.C.: [MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)  
P.E.C.: [MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)



*PARTNER*  
VIA TARAMELLI N. 11 20025 LEGNANO (MI)  
TEL. 0331/452183 – FAX 0331/593008

1, lett. II) D. Lgs. 259/2003) può esperire la procedura di esproprio per l'acquisizione patrimoniale dei beni immobili o diritti reali necessari anche laddove le infrastrutture di comunicazioni elettroniche risultino già realizzate e nell'eventualità in cui gli operatori detengano già gli immobili in base di accordi negoziali (contratto di locazione e/o di comodato).

Senonché le norme sopra riportate, come inserite e/o modificate, hanno creato una serie di problematiche interpretative di rilievo.

In primo luogo, ci si è chiesti se, in forza delle previsioni normative richiamate, gli operatori possano ricorrere direttamente alla procedura espropriativa dei beni senza dover compulsare i Comuni territorialmente competenti ad effettuare la procedura espropriativa in loro favore. Quindi gli operatori si trasformerebbero da beneficiari di un procedimento espropriativo per pubblica utilità operato dal Comune, in soggetti direttamente dotati di un potere espropriativo.

In secondo luogo, considerato che propedeutico al procedimento di esproprio è l'apposizione del vincolo, da sempre di competenza e prerogativa della pubblica amministrazione (ente locale), anche nella previgente normativa in considerazione del potere pianificatorio in capo alla medesima, sono sorti dubbi se il nuovo comma 3 dell'art. 51 sopra richiamato sia sufficiente a fondare tutti i poteri espropriativi degli operatori di telecomunicazione, costituendo una deroga alla norma generale, o se invece il potere di apporre il vincolo si mantenga in capo all'Amministrazione pianificatrice ai sensi dell'art. 10 T.U. Espropri. Si rammenti infatti che solo l'ANAS è allo stato legittimata ad emanare tutti gli atti del procedimento espropriativo, ivi inclusa l'apposizione del vincolo, ma in forza di una norma speciale *ad hoc* che espressamente le conferisce detti poteri: "l'ANAS Spa approva i progetti dei lavori oggetto di concessione... e ad essa compete l'emanazione di tutti gli atti del procedimento espropriativo" (art. 7, comma 2, D.L. n. 138/2002, convertito con modificazioni nella Legge n. 178/2002).

**d) Dal 28/04/2024 ad oggi. L'ulteriore modifica dell'art. 51, comma 3, del D. Lgs. n. 259/2003 – Codice delle Comunicazioni elettroniche post riforma 2021.**

Le problematiche interpretative in precedenza evidenziate sono state risolte dal Legislatore che ha modificato il comma 3 dell'art. 51 citato con il D.Lgs n. 48/2024 (art. 1 comma 24) prevedendo che:

*"Per l'acquisizione patrimoniale dei beni immobili o di diritti reali sugli stessi necessari alla realizzazione degli impianti e delle opere di cui ai commi 1 e 2, l'operatore, previa apposizione del vincolo preordinato all'esproprio da parte dell'autorità competente ai sensi degli articoli 8, comma 1, lettera a), 9 e 10 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, può esperire la procedura per l'emanazione del decreto di esproprio prevista dal precitato decreto".*

In sostanza la procedura di esproprio potrà essere richiesta ma solo dopo che l'autorità competente (di norma l'ente locale) abbia apposto il vincolo preordinato ad esso.

Le norme richiamate prevedono:

- 1) che l'opera, pubblica o di pubblica utilità, da espropriarsi sia prevista nello strumento urbanistico e sia stata oggetto di apposizione del vincolo preordinato all'esproprio (art. 8, comma 1, lett.a), del D.P.R. n. 327/2001);

# STUDIO LEGALE

---

Avv. MARIO MOSSALI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ANDREA R. VETTURI  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. MARIATERESA SORTE  
PATROCINANTE IN CASSAZIONE  
Avv. ALBERTO SBRIGLIONE  
Avv. GIORGIO VENTURATI

24126 BERGAMO – VIA G. FALCONE N. 15  
TEL. 035/330670 – FAX 035/322674

24047 TREVIGLIO (BG) – PIAZZA INSURREZIONE N. 6  
TEL. 0363/344997 – FAX 035/322674

E-MAIL: [INFO@STUDIOMVS.IT](mailto:INFO@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [MOSSALI@STUDIOMVS.IT](mailto:MOSSALI@STUDIOMVS.IT)  
E-MAIL: [SORTE@STUDIOMVS.IT](mailto:SORTE@STUDIOMVS.IT)  
P.E.C.: [MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIO.MOSSALI@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)  
P.E.C.: [MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT](mailto:MARIATERESA.SORTE@BERGAMO.PECAVOCATI.IT)



*PARTNER*  
VIA TARAMELLI N. 11 20025 LEGNANO (MI)  
TEL. 0331/452183 – FAX 0331/593008

- 2) che sull'opera, pubblica o di pubblica utilità, se non prevista nello strumento urbanistico, possa essere apposto il vincolo preordinato all'esproprio da parte dell'amministrazione competente su richiesta dell'interessato (ossia l'operatore) mediante una conferenza di servizi, che comporti la variante del piano urbanistico (art. 10, comma 1, del D.P.R. n. 327/2001).

In sostanza quindi, l'operatore potrà procedere alla procedura di esproprio solo e nel momento in cui l'amministrazione competente avrà inserito l'opera, qualificata pubblica o di pubblica utilità, nel proprio strumento urbanistico ovvero in una sua variante, dandone opportuna ed adeguata pubblicità alla collettività e consentendo quindi ai controinteressati (ossia ai proprietari delle infrastrutture di comunicazioni e/o delle aree su cui esse insistono) di esprimere le proprie legittime obiezioni e/o osservazioni. Sugeriamo quindi di verificare gli strumenti urbanistici e di tenere monitorate le varianti ad esso, che vengono debitamente pubblicizzate sul sito internet del Comune e con le modalità previste *ex lege*.

Con la modifica sopra richiamata, quindi, i diritti dei proprietari delle infrastrutture di comunicazioni e/o delle aree su cui esse insistono risultano maggiormente tutelati considerato che solo la pubblica amministrazione potrà apporre il vincolo preordinato all'esproprio. Vincolo che, se apposto, legittimerà l'operatore alla procedura di esproprio di cui all'art. 51 Codice delle Comunicazioni.

A disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti, porgiamo cordiali saluti.

Avv. Mario Mossali

Avv. Mariateresa Sorte