



Milano, 15/09/05
Prot. n. 1587/2005/CT

Sentenza Consiglio di Stato 5 agosto 2005, n. 4159: illegittima la disposizione contenuta nelle norme tecniche di attuazione che prevede due soli siti per l'installazione delle stazioni radio-base per telefonia cellulare.

Il Consiglio di Stato con sentenza 5 agosto 2005 ha ribadito che è illegittimo prevedere norme che introducono un criterio generalizzato di divieto di installazione delle stazioni radio-base per telefonia cellulare. Nella sentenza in esame, un Comune ha previsto nelle norme tecniche di attuazione due soli siti di installazione delle stazioni radio base compresi in zona F, inibendo implicitamente l'ubicazione delle stesse in tutte le altre zone urbanistiche identificate dal P.r.g.

Oltre a confermare che la Dia rappresenta l'atto necessario e sufficiente ai fini dell'installazione di una stazione radio base a completamento della rete di telecomunicazione con tecnologia UMTS (Sentenza Consiglio di Stato del 21 gennaio 2005, n. 100), la Sezione VI ha perciò riconosciuto l'assimilazione *"in via normativa delle infrastrutture di reti pubbliche di telecomunicazione alle opere di urbanizzazione primaria"*, implicando che le stesse *"debbano collegarsi ed essere poste al servizio dell'insediamento abitativo e non essere dallo stesso avulse"*. Nella decisione si legge che *"la potestà assegnata al Comune dall'art. 8, sesto comma, della legge n. 36/2001 di disciplinare "il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione a campi elettromagnetici" deve tradursi in regole ragionevoli, motivate e certe, poste a presidio dei cennati interessi di rilievo pubblico (in relazione, ad esempio, al particolare valore paesaggistico/ambientale o storico/artistico di individuate porzioni del territorio, ovvero alla presenza di siti che per la loro destinazione d'uso possano essere qualificati particolarmente sensibili alle immissioni elettromagnetiche)"*; la determinazione di *"limiti di localizzazione degli impianti non può tradursi, per il suo carattere generalizzato ed il riferimento al dato oggettivo dell'esistenza di insediamenti abitativi, in una misura surrettizia di tutela della popolazione da immissioni radioelettriche"* (l'art. 4 della legge n. 36/2001 riserva alla competenza dello Stato la determinazione, con criteri unitari, dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, in base a parametri da applicarsi uniformemente su tutto il territorio nazionale).

Cristian Tolettini

Settore Ambiente

Segreteria Politica Federale

ctolettini@leganord.org

Consiglio di Stato, Sezione VI - Sentenza 5 agosto 2005, n. 4159

Repubblica italiana

In nome del popolo italiano

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto dal Comune di D.C., rappresentato e difeso dagli avv.ti V.D. e L.M., con domicilio eletto presso il secondo in (...)

contro

la H. S.p.a., costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli avv.ti M.C. e G.B., con domicilio eletto presso il primo in Roma in (...);

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione II[^], n. 3296/04 del 13.09.2004;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Soc. H. e le note prodotte al sostegno della sua difesa;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore per la pubblica udienza del 12 aprile 2005 il Consigliere P.B.S.;

Uditi per le parti gli avv.ti A.M. per delega dell'avv. L.M. e C.;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con atto n. 6509 del 27.05.2004 il funzionario responsabile del Comune di D.C. respingeva la domanda di denuncia di inizio di attività presentata dalla S.p.a. H., relativa all'installazione di una stazione radio base UMTS in via M..

A sostegno della determinazione negativa erano posti i seguenti rilievi:

- la necessità del preventivo permesso a costruire, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 3, lett. e.2) ed e.4) e all'art. 10 del d.P.R. n. 380/2001, per l'esecuzione dell'intervento;

- il contrasto con l'art. 26 delle n.t.a., che prevede la collocazione della tipologia di intervento di che trattasi in siti definiti.

Il Comune dava, inoltre, disponibilità a collocare l'impianto di telecomunicazione in altro sito.

Avverso la determinazione negativa, nonché l'art. 26 della n.t.a. dello strumento urbanistico del Comune di D.C., la Soc. H. si gravava avanti al T.A.R. per il Veneto denunciando motivi di violazione di legge ed eccesso di potere in diversi profili.

Con sentenza in forma semplificata n. 3296/04 del 13.09.2004 il T.A.R. per il Veneto, Sezione II[^], accoglieva il ricorso riconoscendo in particolare:

- che l'assenso all'installazione dell'impianto sotto il profilo di compatibilità urbanistico/edilizio resta assorbito nel procedimento autorizzatorio disciplinato dall'art. 87 del d.lgs. n. 259/3003;

- che la disciplina regolamentare adottata dal Comune intimato sulla localizzazione in siti determinati delle antenne di telefonia mobile introduce indebite limitazioni all'espansione delle reti di telecomunicazione e persegue sostanzialmente fini cautelativi quanto ai livelli di emissioni elettromagnetiche.

Avverso detta decisione ha proposto appello il Comune di D.C. ed ha confutato con articolati motivi le conclusioni del giudice di primo grado concludendo per la riforma della sentenza impugnata.

La Soc. H., costituitasi in giudizio, ha contrastato con memoria depositata il 16.12.2005 i motivi di impugnativa e chiesto il rigetto del gravame

All'udienza del 12 aprile 2005 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1). Con il primo motivo di gravame il Comune di D.C. ribadisce - con richiamo al combinato disposto di cui agli artt. 3 e 10 d.P.R. n. 380/2001, che tra gli interventi "*di nuova costruzione*", assoggettati al predetto atto autorizzatorio comprendono "*l'installazione di torri e tralicci per impianti radiotrasmittitori e di ripetitori per servizi di telecomunicazione*" - la necessità del rilascio del permesso a costruire, ai fini dell'installazione di una stazione radio base a completamento della rete di telecomunicazione con tecnologia UMTS di cui è concessionaria la Soc. H..

In senso contrario alla tesi del ricorrente la Sezione si è già pronunciata con decisione n. 100/2005 del 21.01.2005 e dall'orientamento espresso non ravvisa motivi di doversi discostare in ordine alla fattispecie in esame.

Sotto un primo profilo interpretativo di carattere sistematico l'esigenza di far confluire in un procedimento unitario le valutazioni sia radioprotezionistiche che di compatibilità urbanistico/edilizia dell'intervento trova riscontro nei criteri di delega del codice delle radiocomunicazioni, intesi all'introduzione di *"procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture e ricorso alla condivisione delle strutture; riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, nonché regolazione uniforme dei medesimi procedimenti anche con riguardo a quelli relativi al rilascio di autorizzazioni per la installazione delle infrastrutture di reti mobili, in conformità ai principi di cui alla legge 07.08.1990, n. 241"* (art. 41 della legge n. 166/2002). E' evidente che dette esigenze di tempestività e contenimento dei termini resterebbero vanificate se il nuovo procedimento venisse ad abbinarsi e non a sostituirsi a quello previsto in materia edilizia.

Sussistono, inoltre, plurimi elementi di carattere strettamente testuale che evidenziano gli effetti abilitanti, anche sul piano della trasformazione urbanistica del territorio, dei titoli autorizzatori regolamentati all' art. 87 del d.lgs. n. 259/2003.

Ed invero:

- l'oggetto di siffatti provvedimenti è identificata nell' *"installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici"*, che costituisce proprio il momento trasformativo sul piano materiale dell'assetto del territorio;
- il momento valutativo degli enti locali, in relazione alla sfera di attribuzioni sul controllo del territorio, è mantenuto distinto dagli accertamenti sulla compatibilità dell'impianto quanto ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità, che è riservato, in via preventiva, all' organismo competente i sensi dell'art. 14 della legge n. 36/2001;
- il carattere omnicomprensivo del procedimento quanto alla valutazione di tutti gli interessi di rilievo pubblico coinvolti dall'installazione della infrastruttura di telecomunicazione, è avvalorato dal comma sesto dell'art. 87. ove è previsto, nel caso di motivato dissenso di una delle amministrazioni interessate, la convocazione di apposita conferenza di servizi per l'adozione, a maggioranza ed in via sostitutiva, di atti di competenza di singole amministrazioni;
- infine il comma decimo della disposizione in esame, con norma di chiusura, stabilisce che *"le opere debbono essere realizzate, a pena di decadenza, nel termine perentorio di dodici mesi dalla ricezione del provvedimento autorizzatorio espresso, ovvero dalla formazione del silenzio assenso"*, il che dimostra *"per tabulas"* che i procedimenti autorizzatori ivi disciplinati esplicano piena efficacia abilitante con riguardo anche all'esercizio dello *"jus aedificandi"*.

2). La sentenza appellata merita altresì conferma nella parte in cui ha disposto l'annullamento dell'art. 26 delle n.t.a., del p.r.g. del Comune di D.C., che ha limitato in due soli siti, ricadenti in zona F, posti all'esterno della aree più intensamente interessate da insediamenti abitativi, l'installazione di impianti radio base per telefonia cellulare.

2.1). Va respinta l'eccezione del Comune appellante di tardiva impugnazione dell'art. 26 delle n.t.a. del vigente p.r.g.

2.2). In tema di disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa statale e regionale, deve distinguersi fra le prescrizioni che in via immediata stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata (nel cui ambito rientrano le norme di c.d. zonizzazione; di destinazione di aree a soddisfare gli *"standard"* urbanistici; di localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo) dalle altre regole che più in dettaglio disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano (n.t.a.) o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze; sull'osservanza di canoni estetici; sull'assolvimento di oneri procedurali e documentali, ecc.).

Per le disposizioni appartenenti alla prima categoria, in relazione all'immediato effetto conformativo dello *"jus aedificandi"* dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto si impone un onere di immediata impugnativa, in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio. Altrimenti le regole di zonizzazione e di localizzazione versano in condizione di inoppugnabilità ed esplicano efficacia coeigente per ogni avente causa, che subentra nel diritto dominicale con tutti i suoi limiti, sia di natura privatistica che pubblicistica.

A diversa conclusione deve pervenirsi con riguardo alle prescrizioni di dettaglio contenute nelle n.t.a. che, per la loro natura regolamentare, sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo e possono, quindi, formare oggetto di censura in occasione della sua impugnazione.

Nel caso di specie la disposizione dettata dall'art. 26 , delle n.t.a. del p.r.g. del Comune di D.C. (che impone l'istallazione delle stazioni radio base di telefonia mobile in due siti predeterminati) non incidendo in via diretta su beni di proprietà della società Soc. H. (con ogni conseguente ed immediato effetto conformativo del diritto ad edificare) ha assunto le sue potenzialità lesive nel momento in cui il predetto Comune si è pronunziato negativamente in ordine alla domanda intesa ad ottenere il titolo autorizzatorio per l'installazione dell'impianto connesso all'espansione, in base alla licenza di cui la Società è titolare, della rete di telecomunicazione mobile con tecnologia U.M.T.S.

Del resto la natura eminentemente regolamentare della disposizione *"de quo"* – in relazione all'oggetto ed allo scopo da essa perseguito - trova conferma nell'art. 8, comma sesto della legge 22.06.2001, n. 36, che ha individuato in un apposito *"regolamento"* lo strumento giuridico per l'esercizio della potestà riconosciuta ai comuni di *"assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici"*, con ogni conseguenza quanto alla possibilità di contestazione nel momento in cui interviene l'atto che attua la regola dettata in via astratta e generale.

Ove si accedesse all' opposta tesi di dover impugnare le prescrizioni comunali sull'installazione dei sistemi di telecomunicazione entro il termine decadenziale dalla data della loro pubblicazione, si imporrebbe per il titolare della

licenza di telefonia mobile di dover monitorare su tutto il territorio nazionale le scelte regolamentari di oltre novemila comuni, il che configura un impegno del tutto irragionevole e non esigibile, per di più in contrasto, sul piano dell'effettività, con il principio di piena tutela dei diritti e degli interessi avanti agli organi di giurisdizione amministrativa sancito dall' art. 113 della Costituzione.

2.3). Può passarsi all'esame nel merito della questione che investe il corretto esercizio della potestà pianificatoria del Comune di D.C. quanto alle regole introdotte per l'installazione degli impianti radio base per telefonia cellulare.

Circa i limiti ed il contenuto della potestà dei comuni di regolamentare il corretto insediamento sul territorio degli impianti di telecomunicazione in relazione alla sfera di attribuzioni ad essi riconosciuta dall'art. 8, comma sesto, della legge n. 36/2001 si rinvergono puntuali arresti giurisprudenziali che possono così riassumersi:

- i "criteri di localizzazione" degli impianti non possono trasformarsi in "limitazioni alla localizzazione" (ipotesi di fissazione di un limite di distanza di 75 mt. da strutture destinate ad uso collettivo), così da configurarsi incompatibili con la possibilità di realizzare una rete completa di infrastrutture per la telecomunicazione (Corte Costituzionale, n. 331 del 15.10/07.11.2003; n. 307 del 07.10.2003);

- la determinazione a regime di limiti di localizzazione degli impianti non può tradursi, per il suo carattere generalizzato ed il riferimento al dato oggettivo dell'esistenza di insediamenti abitativi, in una misura surrettizia di tutela della popolazione da immissioni radioelettriche, che l'art. 4 della legge n. 36/2000 riserva allo Stato attraverso l'individuazione di puntuali limiti di esposizione, valori di attenzione ed obiettivi di qualità, da introdursi con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'Ambiente di concerto con il Ministro della Salute (Cons. St., Sez. VI^a, n. 7274 del 20.12.2002; n. 3095 del 03.06.2002;

- la selezione dei criteri di insediamento degli impianti deve tener conto della nozione di "rete di telecomunicazione", che per definizione richiede una diffusione capillare sul territorio, segnatamente nei casi di telefonia mobile c.d. "cellulare", che alla debolezza del segnale di antenna associa un rapporto di maggiore contiguità delle singole stazioni radiobase;

- la stessa assimilazione in via normativa delle infrastrutture di reti pubbliche di telecomunicazione alle opere di urbanizzazione primaria, implica che le stesse debbano collegarsi ed essere poste al servizio dell'insediamento abitativo e non essere dallo stesso avulse.

Alla luce di quanto in precedenza esposto la scelta di pianificazione del Comune di D.C. (pur espressione, come posto in rilievo dall'appellante difesa, di una sfera di discrezionalità quanto alla salvaguardia delle condizioni di igienicità dei luoghi ed alla regolamentazione del loro sviluppo edilizio/urbanistico) non si sottrae alle censure di contrasto con gli artt. 86, terzo comma, del d.lgs. n. 259/2003 e 8 della legge n. 36/2001 e non si configura inoltre, conforme a criteri di ragionevolezza, di adeguatezza allo scopo e di proporzionalità delle misure introdotte al fine perseguito.

Ed invero:

- il Comune di D.C. ha individuato due soli siti per l'installazione delle stazioni radio base in zona F, con implicita inibitoria di diversa ubicazione in altra zona; ciò contrasta al principio di assimilazione "ad ogni effetto" delle "infrastrutture delle reti pubbliche di comunicazione" alle opere di urbanizzazione, sancito dall'art. 86, terzo comma, del d.lgs. n. 259/2003. Detti interventi, infatti, al pari di ogni altra opera di urbanizzazione primaria e secondaria (rete di viabilità, impianti fognari, di distribuzione dei servizi elettrici e del gas, ecc.), debbono essere posti al servizio dell'insediamento abitativo e seguire lo sviluppo dello stesso e non essere ubicati in zone da esso avulse, con effetti negativi quanto alla possibilità di accesso e corretta fruizione del servizio utilità generale;

- la potestà assegnata al Comune dall'art. 8, sesto comma, della legge n. 36/2001 di disciplinare "il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione a campi elettromagnetici" deve tradursi in regole ragionevoli, motivate e certe, poste a presidio dei cennati interessi di rilievo pubblico (in relazione, ad esempio, al particolare valore paesaggistico/ambientale o storico/artistico di individuate porzioni del territorio, ovvero alla presenza di siti che per la loro destinazione d'uso possano essere qualificati particolarmente sensibili alle immissioni elettromagnetiche) ma non può introdurre, come avvenuto nel caso di specie, un generalizzato divieto di installazione in tutte le zone urbanistiche identificate dal p.r.g. ad esclusione di due sole aree comprese in zona F;

- una siffatta previsione - come accertato dal giudice di prime cure - viene quindi a costituire una misura di carattere generale, sostanzialmente cautelativa rispetto alle emissioni derivanti dagli impianti di telefonia mobile. L'art. 4 della legge n. 36/2001 riserva, tuttavia, alla competenza dello Stato, la determinazione, con criteri unitari, dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, in base a parametri da applicarsi uniformemente su tutto il territorio dello Stato;

- quanto ai profili di ragionevolezza ed adeguatezza allo scopo della regola di localizzazione introdotta dal Comune di D.C. la difesa della Soc. H. ha diffusamente illustrato, a mezzo di apposita relazione tecnica, le caratteristiche tecniche della rete di comunicazione con tecnologia UMTS. La sua espansione avviene, infatti, mediante una uniforme e capillare distribuzione delle stazioni radio base sul territorio e ciascuna di essa garantisce il servizio, in collegamento con l'utenza, per una determinata area (c.d. cella). Alla configurazione della rete segue la sua necessaria estensione alle zone interessate da insediamenti abitativi, in cui maggiore è la presenza dei soggetti che accedono al servizio di telefonia mobile. Il sistema di telefonia cellulare si caratterizza, inoltre, per la bassa potenza di emissione degli impianti (che irradiano il segnale ognuno in connessione con l'altro). Segue che il loro allontanamento dagli insediamenti abitativi, oltre ad introdurre un evidente profilo di incompatibilità con la tipologia di rete a schema c.d. "cellulare",

viene a tradursi in un rafforzamento del segnale per illuminare la zona più remota, con effetto opposto rispetto alle esigenze di precauzione e tutela che il Comune appellante mostra di aver perseguito.

Per tutte le considerazioni che precedono l'appello va respinto.

Sussistono ragioni per compensare fra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge l'appello in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez. VI - nella Camera di Consiglio del 12 aprile 2005 con l'intervento dei Signori:

(omissis)