

---

ALESSANDRO PALMIGIANO-ALESSANDRA ALAIMO

---

## L'INSTALLAZIONE DELLE RETI DI TELECOMUNICAZIONI: LA DISCIPLINA REGIONALE E COMUNALE ALLA LUCE DELLA INTERPRETAZIONE GIURISPRUDENZIALE

**SOMMARIO:** 1. Premessa. — 2. La legge n. 36 del 2001. — 2.1 La residua applicabilità del D.I. n. 381 del 1998. — 3. La normazione a livello regionale: la legislazione in vigore. — 4. La riforma dell'art. 117 della Costituzione e la competenza regionale in materia di limiti sanitari. — 5. Gli aspetti regolamentati dalle normative regionali. — 5.1. I procedimenti amministrativi per la concessione del titolo abilitativo. — 5.2. Distanze minime, misure di sicurezza e obiettivi di qualità. — 5.3. Divieti di installazione su aree particolari. — 5.4. Partizione delle competenze fra gli enti territoriali. — 6. I provvedimenti comunali in materia di disciplina dell'installazione e mantenimento di impianti radio base per telefonia cellulare. — 6.1. Provvedimenti comunali e profili di illegittimità. — 6.2. Gli orientamenti della giurisprudenza in relazione alle singole tipologie di atti. — 6.3. L'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 8, co. VI, della legge n. 36 del 2001 e le competenze riservate ai comuni. — 6.4. Impianti di telefonia: i profili inerenti la localizzazione e la zonizzazione. — 6.4.1. La localizzazione. — 6.4.2. La zonizzazione.

### I. PREMESSA.

---

A più di un anno dall'entrata in vigore della legge quadro n. 36 del 2001<sup>1</sup>, ed in considerazione della sempre più viva attenzione destata dal mercato delle telecomunicazioni<sup>2</sup>, pare significativo valutare gli effetti della nuova normativa, soprattutto in considerazione dell'assetto regolamentare dovuto all'intervento delle regioni e degli enti locali minori. L'attualità del problema è evidente sol che si consideri gli effetti che lo stesso può avere sulla implementazione dei sistemi di telefonia mobile di terza generazione. È fatto noto che le imprese assegnatarie delle licenze UMTS hanno dovuto impegnare ingenti capitali per poter guadagnare la possibilità di entrare nel mercato dei sistemi integrati di telecomunicazioni e si trovano oggi a dovere scontare, in termini di costi economici, la presenza di una serie di ostacoli giuridico-normativi alla installazione e implementazione delle reti.

---

<sup>1</sup> Legge n. 36, del 22 febbraio 2001, pubblicata in G.U.R.I. n. 55 del 7 marzo 2001.

<sup>2</sup> Il presente articolo trae spunto dallo studio *UMTS: ostacoli giuridici all'innova-*

*zione tecnologica*, A. PALMIGIANO, A. ALAIMO, A. AMUSO, in *Fondazione Rosselli Scientific Reports*, n. 81-2002, presentato a Roma il 13 giugno 2002, Palazzo Marino, Parlamento Italiano.

L'analisi si dimostra di particolare complessità in ragione di due ordini di problemi:

— non esiste in Italia un unico testo normativo di riferimento che disciplini il settore delle telecomunicazioni mobili. L'operatore che voglia installare o implementare la propria rete di comunicazioni mobili deve « scontrarsi » con tre macro aree di regolamentazione e cioè sanitaria, ambientale e urbanistico-edilizia. Da questo punto di vista, oltre la legge n. 36 del 2001, di notevole impatto nel settore qui preso in considerazione sono la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>3</sup>, l'entrata in vigore della legge Lunardi<sup>4</sup>, l'approvazione del nuovo T.U. in materia edilizia<sup>5</sup>;

— tutti gli aspetti sopra evidenziati, peraltro, trovano la loro fonte di regolamentazione non (soltanto) nella normativa statale, ma anche nelle leggi regionali e nei regolamenti o nelle delibere approvati dagli organi comunali, che sovente derogano, in senso restrittivo, alla normativa di rango superiore.

## 2. LA LEGGE N. 36 DEL 2001.

Gli impianti, i sistemi e le apparecchiature per usi civili, militari e delle forze di polizia, che possano comportare l'esposizione dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz sono regolati dalla legge n. 36 del 2001. In particolare, la legge si applica agli elettrodotti ed agli impianti radioelettrici, compresi gli impianti per telefonia mobile, i radar e gli impianti per radiodiffusione e mira ad assicurare la tutela dei lavoratori e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, a promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine di tali campi, ad assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e a promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili (art. 1).

Le competenze nel settore della valutazione dei rischi e della determinazione dei livelli di esposizione sono ripartite tra lo Stato, le singole regioni ed i comuni. In particolare compete allo Stato (art. 4):

- determinare i limiti di esposizione<sup>6</sup>, i valori di attenzione<sup>7</sup> e gli obiettivi di qualità<sup>8</sup>;

<sup>3</sup> Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, pubblicata in G.U.R.I. n. 248 del 24 ottobre 2001.

<sup>4</sup> Legge n. 443 del 21 dicembre 2001, « Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive ».

<sup>5</sup> Legge del 6 giugno 2001 n. 380, per la quale l'art. 5-bis del D.L. 411/01, convertito con legge 31 dicembre 2001 n. 43, ha previsto il 30 giugno 2002 come data di entrata in vigore.

<sup>6</sup> Cioè i valori dei campi elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato

come valore di immissione, definito ai fini della tutela della salute da effetti acuti, che non deve essere superato in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori (art. 3, comma 1, lett. b).

<sup>7</sup> Valore di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato come valore di immissione che non deve essere superato negli spazi abitativi, scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate (art. 2, comma 1, lett. c).

<sup>8</sup> Essi sono: i criteri localizzativi, gli standard urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati nelle leggi re-

- promuovere le attività di ricerca e di sperimentazione tecnico — scientifica;
- istituzione di un catasto nazionale delle sorgenti fisse e mobili dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;
- coordinare l'attività di raccolta, elaborazione e diffusione dei dati;
- individuare le tecniche di misurazione e di rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico;
- realizzare gli accordi di programma con gli esercenti di impianti per emissione di telefonia mobile, al fine di promuovere tecnologie e tecniche di costruzione degli impianti che consentano di minimizzare le emissioni nell'ambiente.

Rientra nella competenza delle regioni (art. 8):

- l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile;
- determinare le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti per telefonia mobile, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti;
- realizzare e gestire un catasto delle sorgenti fisse dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di rilevare i livelli dei campi stessi nel territorio regionale;
- concorrere ad approfondire le conoscenze scientifiche relative agli effetti per la salute derivanti dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;
- adottare dei piani di risanamento con lo scopo di adeguare gli impianti radioelettrici già esistenti ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità stabiliti (art. 9, comma 1).
- esse devono, infine, adeguare la propria legislazione ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità previsti con appositi decreti (art. 4, comma 5).

In relazione a tale norma è stato affermato che « le Regioni, in sostanza, svolgono un ruolo meramente esecutivo, dovendo adeguare la propria legislazione a quella nazionale »<sup>9</sup>. Si noti come il legislatore abbia di molto ridotto i poteri conferiti alle regioni rispetto a quanto previsto nel testo del D.I. 381/98. La nuova suddivisione delle competenze si è imposta « al fine di evitare “anomalie” dovute all'introduzione da parte delle regioni di valori di esposizione più bassi di quelli prescritti dalla Stato (l'equivoco è sorto a partire dall'art. 4, comma III, del D.I. n. 381/1998, il quale sanciva genericamente che *le regioni (...) disciplinano (...) il raggiungimento di eventuali obiettivi di qualità*. Le regioni potranno quindi ben indicare obiettivi di qualità ma *esclusivamente* con riferimento alla materia urbanistica (criteri localizzativi e standards urbanistici) o mediante l'incentivo, rivolto ai gestori ed ai proprietari degli impianti, a utilizzare la migliore tecnologia disponibile nella progettazione e nel risanamento degli impianti »<sup>10</sup>.

gionali; i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico definiti dallo Stato (art. 2, comma 1, lett. d).

<sup>9</sup> Così CASSESE S., *La nuova disciplina sulla protezione dall'esposizione a campi elettromagnetici*, in *Campi elettromagnetici e telefonia mobile*, SSPAL, 1 quaderni

della didattica - Formazione e aggiornamento, N. 2/2002.

<sup>10</sup> Così MAZZOLA M.A., *La legge quadro sull'inquinamento elettromagnetico*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 3/2001, p. 50.

Anche province e comuni possono essere investiti di apposite funzioni determinate dalle regioni nell'ambito della propria competenza (art. 8 comma 2). Tali enti territoriali inoltre esercitano funzioni di vigilanza e controllo sanitarie e ambientali (art. 14). I comuni, infine, possono adottare un regolamento che assicuri il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, e minimizzi l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici (art. 8, comma 6).

### 2.1. LA RESIDUA APPLICABILITÀ DEL D.I. N. 381 DEL 1998.

La legge stabilisce che limiti di esposizione, valori di attenzione e obiettivi di qualità, nonché le tecniche di misurazione e rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico devono essere determinati, per la popolazione, tramite decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, sentiti il Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico (istituito con la stessa legge) e le competenti Commissioni parlamentari; per i lavoratori, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della sanità, sentiti i Ministri dell'ambiente e del lavoro e della previdenza sociale, il Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e le competenti Commissioni parlamentari (art. 4, comma 2). Detti decreti non sono ancora stati adottati, di conseguenza, ai sensi dell'art. 16, trovano applicazione i limiti di esposizione previsti nel citato D.I. 381/98, emesso sulla base della legge 249/97, art. 1, comma 6, lett. a), n. 15, la quale individua i tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana.

### 3. LA NORMAZIONE A LIVELLO REGIONALE.

Anche le regioni hanno legiferato in tema di impianti per telefonia mobile, adottando una serie di disposizioni normative sia prima del Decreto Interministeriale del 1998, sia in attuazione dello stesso e della legge quadro n. 36 del 2001<sup>11</sup>. La normazione regionale ha generato un problema ulteriore rispetto al già farraginoso e non chiaro quadro normativo nazionale. Non soltanto si è discusso sulla competenza delle regioni a legiferare in materia di emissione di onde elettromagnetiche, ma molte leggi regionali hanno subito il rinvio da parte del Commissario di Governo per contrasto con le disposizioni del decreto Interministeriale<sup>12</sup>.

Nella tabella seguente sono elencate le leggi regionali attualmente in vigore e che disciplinano la materia oggetto del presente studio.

<sup>11</sup> Lo screening della legislazione regionale è aggiornato al 12 marzo 2002.

<sup>12</sup> Per l'approfondimento di tali aspetti si rinvia a PALMIGIANO A., ALAIMO

A., *Profili giuridici dell'emissione di onde elettromagnetiche*, SSPAL, I quaderni della didattica - Formazione e aggiornamento, N. 2/2002, pag. 2.

Regione	Legge regionale (leggi di modifica tra parentesi)
Abruzzo	L.R. 20/1991 (n. 15/92; n. 77/97; n. 3/00; n. 57/00) L.R. n. 27/1999 L.R. n. 22 /2001
Basilicata	L.R. n. 30/2000
Campania	L.R. n. 14/2001
Emilia Romagna	L.R. n. 30/2000 (34/2001) DGR 197/2001
Friuli Venezia Giulia	L.R. 9/1999 articolo 1 L.R. n. 13/2000
Lazio	D.G.R. n. 1138/2000 L.R. 1/ 2001 Regolamento n. 2/2001
Liguria	L.R. n. 11 del 24/02/2000
Lombardia	L.R. n. 5 del 11/05/2001 Regolamento n. 6/2002
Marche	L.R. n. 25 del 13 novembre 2001
Molise	Delibera legislativa del 1/03/2000
Piemonte	L.R. n. 44/2000 D.P.G.R. n. 1/R del 14/04/2000 Regolamento 1/2001
Puglia	L.R. n. 5 del 8 marzo 2002;
Sardegna	L.R. n. 17/1989
Sicilia	Circolare n. 2818/2000
Toscana	D.G.R. n. 12 del 16/01/2002
Trento	D.P.G.P. n. 13 del 29/06/2000 (DPGP 2368/2000, DPGP 30/2001)
Umbria	L.R. n. 9/2002 L.R. n. 1 del 21/05/2001
Val d'Aosta	L. R. n. 31 del 21/08/2000
Veneto	D.G.R. n. 5268 del 29/12/98 Circolare n. 12 del 12/07/2001

#### 4. LA RIFORMA DELL'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE E LA COMPETENZA REGIONALE IN MATERIA DI LIMITI SANITARI.

Già durante il periodo di vigenza del D.I. n. 381/98 era chiaro il principio per cui la competenza a legiferare in materia sanitaria, e segnatamente di tutela dalle emissioni elettromagnetiche, appartenesse allo Stato. In ragione di ciò, molte delle leggi regionali emanate in attuazione del D.I. n. 381/98 hanno subito il rinvio da parte del Commissario di governo per incompatibilità con le disposizioni contenute nel decreto suddetto. Una delle ragioni più diffuse che ha determinato tali rinvii è stata l'individuazione di valori di cautela attraverso il criterio della distanza dagli edifici e non, come è nel D.I. n. ... del 1998, attraverso la fissazione di limiti di valore di campo elettrico e magnetico. Così è accaduto, ad esempio, in Emilia Romagna per il progetto di legge approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 26/7/2000. Il Commissario di Governo ha mosso rilievi sugli articoli che introducevano il divieto localizzare impianti di telefonia mobile in aree desti-

nate ad attrezzature sanitarie, assistenziali e scolastiche. In ogni caso, la localizzazione in prossimità delle aree di cui sopra doveva avvenire perseguendo obiettivi di qualità che minimizzassero l'esposizione ai campi elettromagnetici. Il Governo ha rilevato il contrasto tra queste norme e l'art. 4 del D.I. n. 381/98, che, per l'installazione di nuovi impianti, considerava — come unico parametro rilevante — il valore di campo elettromagnetico. Il Commissario di Governo è intervenuto in Liguria, in ordine all'inserimento del capo VI-bis intitolato « tutela dell'inquinamento elettromagnetico » nella L.R. n. 21/6/1998 n. 18. La delibera regionale è stata censurata dal Governo per la non corretta applicazione del D.I.381/98: veniva contestata la competenza della regione sulla fissazione di obiettivi di qualità; in secondo luogo si contestava l'individuazione di tali obiettivi attraverso il criterio della distanza (di 5 m) degli impianti dalle abitazioni; in Lombardia in ordine alla L.R. n. 157, intitolata « Disciplina della protezione della popolazione e dei lavoratori esposti a campi elettromagnetici a radiofrequenze e a microonde ». Tale provvedimento è stato censurato dal Governo in quanto ritenuto eccessivamente restrittivo considerato che, rispetto alla normativa statale contenuta nel D.I. n. 381/98, introduceva superiori valori di cautela ed un più ampio ambito di applicazione. In Molise, il progetto di legge sull'inquinamento elettromagnetico, è stato rinviato dal Commissario del Governo in quanto prevedeva che le autorizzazioni venissero rilasciate su aree con una fascia di rispetto costituita da zona inabitata avente un raggio determinato in funzione delle potenze e delle frequenze da installare e comunque non inferiore a 1000 m, quando il D.I. n. 381/98 prevedeva che i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici riguardino solo limiti relativi a valori di campo elettrico, magnetico e densità di potenza e non già limiti di distanza.

Oggi, con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, non sembra che si possa essere di diverso e nuovo avviso. Il nuovo testo dell'art. 117, comma III, della Costituzione indica, tra le materie a potestà legislativa concorrente di Stato e regioni, anche la tutela della salute. In questo caso, tuttavia, la potestà legislativa delle regioni incontra il limite della « determinazione dei principi fondamentali » riservata alla legislazione dello Stato, ai sensi dell'ultima parte della stessa disposizione di cui al nuovo testo dell'art. 117, comma III, Cost. La *ratio* della disposizione di rango costituzionale sembra essere chiara: l'esigenza di uniformità di disciplina sull'intero territorio nazionale<sup>13</sup>. Non sembra, per altro verso, dubitabile che una legge statale che si qualifichi come « legge-quadro » detti, appunto, *i principi fondamentali* della materia<sup>14</sup>. Nel caso di specie la individuazione dei *principi fondamentali* è avvenuta tramite la legge n. 36 del 2001. La potestà legislativa delle regioni non potrà, dunque, andare oltre quanto stabilito dalla suddetta legge, con ciò ricomprendendo anche la fissazione di limiti ulteriori e diversi da quelli stabiliti a livello statale. Per lo stesso principio, qualunque atto amministrativo contenente limiti di tutela sanitaria diversi da quelli stabiliti dagli organi competenti potrebbe risultare, per incompetenza e/o eccesso di potere, illegittimo.

<sup>13</sup> In tal senso, MIELE T., *La riforma costituzionale del titolo V della seconda parte della Costituzione: gli effetti sull'or-*

*dinamento*, 2001, reperibile in [www.giust.it](http://www.giust.it), sez. Articoli e note, p. 10.

<sup>14</sup> In tal senso, MIELE T., *op. cit.*, p. 12.

## 5. GLI ASPETTI REGOLAMENTATI DALLE NORMATIVE REGIONALI.

Non tutte le regioni hanno già dato attuazione alla legge quadro. Tra le poche che hanno provveduto si annoverano la Lombardia, il Veneto, l'Umbria, la Toscana, le Marche, l'Abruzzo, la Puglia<sup>15</sup>. Vi sono, quindi, regioni che allo stato attuale, disciplinano la materia dell'installazione di impianti e della esposizione a onde elettromagnetiche con leggi emanate durante (o prima della) vigenza del D.I. 381/98. In questa sede si procederà ad esaminare particolari aspetti di tali disposizioni considerando le varie leggi regionali (ivi comprese quelle emanate sotto la vigenza del D.I. 381/98 e prima dell'emanazione della legge quadro ed ancora in vigore) in relazione agli aspetti che le stesse si propongono di regolamentare, in particolare:

- titoli abilitativi alla costruzione degli impianti;
- distanze minime e obiettivi di qualità;
- divieti di installazione in determinate zone;
- competenze degli enti locali minori.

### 5.1. I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI PER LA CONCESSIONE DEL TITOLO ABILITATIVO.

Per quanto riguarda i titoli abilitativi alcune regioni hanno operato una distinzione sulla base del criterio della rilevanza dell'opera da eseguire.

La provincia autonoma di Trento, con il decreto del Presidente della Giunta provinciale 29 giugno 2000 n. 13-31/Leg., ha indicato all'art. 4, comma 2, lett. a) e b), quali titoli abilitativi l'autorizzazione edilizia o la denuncia di inizio attività, e la concessione edilizia. Le prime due sono richieste nel caso di « *realizzazione su edifici esistenti di nuovi impianti a palo aventi altezza non superiore a sei metri, nonché nel caso di installazione di nuove antenne su qualsiasi struttura di sostegno già esistente o di modifiche tecniche o di potenziamento degli impianti esistenti* »; la concessione edilizia è necessaria nel caso di « *realizzazione di strutture di sostegno aventi caratteristiche dimensionali superiori a quelle di cui alla lettera a)* ovvero non collocate su edifici esistenti nonché per la realizzazione dei manufatti di servizio contenenti gli apparati tecnologici ».

La regione Puglia, con legge 11 marzo 2002 n. 32, ha individuato, quali titoli abilitativi, l'autorizzazione, la d.i.a e la concessione edilizia. In particolare, all'art. 8, comma I, si legge che « *il gestore che intende installare o modificare, in ambito regionale, impianti di cui all'art. 2 (sistemi fissi per telecomunicazioni e radiotelevisivi disciplinati dal decreto ministeriale n. 381 del 1998, operanti nell'intervallo di frequenza compresa tra 0 Hz e 300 GHz) con potenza massima irradiata in antenna superiore a 5*

<sup>15</sup> L'aggiornamento della legislazione regionale è al 30 aprile 2002. Le leggi regionali cui ci si riferisce sono le seguenti: la Lombardia con L.R. 11 maggio 2001 n. 1; il Veneto con circolare del 12 luglio 2001 n. 12; l'Umbria con L.R. 21 maggio 2001; la Toscana con deliberazione n. 12 del 16

gennaio 2002; le Marche con L.R. 13 novembre 2001 n. 25, sottoposta a ricorso per legittimità costituzionale dal Presidente del Consiglio dei Ministri, pubblicato nella G.U. 6 febbraio 2002 n. 6; l'Abruzzo con L.R. 6 luglio 2001 n. 22; la Puglia con L.R. 8 marzo 2002 n. 5.

*watt deve chiedere apposita autorizzazione al comune competente per territorio. Qualora il sito e la configurazione strutturale e architettonica dell'impianto risultano già previsti nel piano o regolamento comunale di cui all'art 6 (regolamenti diretti ad assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti) ovvero nel piano di installazione di cui all'art. 7, approvati, il gestore può procedere in luogo dell'autorizzazione, con la presentazione al comune della dichiarazione di inizio attività»; e ancora « nel caso in cui l'impianto presenta, a giudizio del sindaco, notevole impatto paesistico e/o ambientale, il comune può sottoporre l'installazione dell'impianto a concessione edilizia ».*

La regione Lombardia, nella circolare n. 1/2000 avente ad oggetto le linee guida per l'installazione o la modifica di stazioni radio base per telefonia mobile, ha rimesso ai regolamenti comunali l'indicazione dello strumento abilitativo applicabile per l'installazione di stazioni radio base, prevedendo, tuttavia, che l'installazione definitiva di stazioni radio base su preesistenti costruzioni non può avvenire facendo ricorso alla dichiarazione di inizio attività<sup>16</sup>.

Le regioni Lazio<sup>17</sup>, Sicilia<sup>18</sup> e Friuli Venezia Giulia<sup>19</sup> infine, hanno indicato, nelle rispettive disposizioni, quali titoli abilitativi la concessione e l'autorizzazione, senza però stabilire i criteri per il rilascio dell'una o dell'altra.

## 5.2. DISTANZE MINIME, MISURE DI SICUREZZA E OBIETTIVI DI QUALITÀ.

La maggior parte delle disposizioni regionali fa riferimento e rinvia ai limiti, alle misure di sicurezza e agli obiettivi di qualità fissati dalla normativa nazionale; così è per la Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Basilicata, Campania, Marche, Umbria, Val D'Aosta<sup>20</sup>. Il Veneto, con la circolare 12 luglio 2001 n. 12, al punto 2, ha stabilito espressamente che « in nessun caso il regolamento può prevedere deroghe ai parametri del D.M. n. 381/98, perché i limiti di tutela sanitaria sono di competenza dello Stato (art. 4, comma 2, della legge quadro), quindi non è consentito imporre delle distanze di rispetto predeterminate che gli impianti devono rispettare ».

Alcune normative regionali approvate prima della legge quadro, tuttavia, indicano degli obiettivi di qualità inferiori rispetto a quelli contenuti del D.I. n. 381 del 1998.

In particolare la regione Lazio, all'art. 5 del regolamento regionale 21 febbraio 2001 n. 1, indica quali obiettivi di qualità i seguenti valori: 3 V/m per il campo elettrico; 8 mA/m per il campo magnetico; 24 mW/m<sup>2</sup> per la densità

<sup>16</sup> Nella L.R. 11 maggio 2001, n. 11, tuttavia, si legge all'art. 7 che « L'installazione e l'esercizio degli impianti di telecomunicazione e radiotelevisione di cui al comma 5 dell'art. 2, sono soggetti ad autorizzazione, che viene rilasciata acquisito il parere dell'ARPA ».

<sup>17</sup> L.R. 21 febbraio 2001 n. 1, art. 6, comma 2.

<sup>18</sup> Circolare n. 2818 del 7 aprile 2000.

<sup>19</sup> L.R. n. 13 del 2000, art. 6, comma 23.

<sup>20</sup> Sicilia, circolare 17 aprile 2000 n. 2818; Friuli Venezia Giulia, L.R. n. 13/2000 art. 6, comma 23; Lombardia, L.R. 11 maggio 2001 n. 11, art. 3; Basilicata, L.R. 5 maggio 2000 n. 30, art. 4; Campania, L.R. 24 novembre 2001, n. 14; Marche, L.R. 13 novembre 2001, n. 25, art. 3; Umbria, L.R. 21 maggio 2001, art. 4; Val D'Aosta, L.R. 21 agosto 2000 n. 31, art. 6.

di potenza. La regione Toscana, nella deliberazione n. 12 del 16 gennaio 2002, stabilisce all'Allegato 2 che « nelle aree sensibili identificate ai sensi dell'art. 4, della legge regionale 6 aprile 2000, n. 54 — Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione — deve essere perseguito il raggiungimento degli obiettivi di qualità di 0,5 V/m per i campi elettrici generati da impianti fissi per telefonia cellulare e di 3 V/m per i campi elettrici generati da tutte le altre sorgenti inquinanti rientranti nel campo di applicazione della legge regionale 54/2000, misurati secondo le disposizioni di cui all'art. 4, comma 2 del Dm 10 settembre 1998, n. 381 e degli allegati B e C dello stesso Dm ».

### 5.3. DIVIETI DI INSTALLAZIONE SU AREE PARTICOLARI.

La regione Marche all'art. 7 della L.R. 13 novembre 2001, n. 25, ha vietato l'installazione dei sistemi radianti relativi agli impianti di radiodiffusione: *a)* sugli edifici destinati ad abitazioni, a luoghi di lavoro o ad altre attività diverse da quelle specificatamente connesse all'esercizio degli impianti stessi; *b)* su ospedali, case di cura e di riposo, edifici adibiti a culto, scuole e asili nido, parchi pubblici, parchi gioco, aree verdi attrezzate e impianti sportivi; *c)* in zone classificate dagli strumenti urbanistici come zone di interesse paesaggistico — ambientale, storico — architettonico, monumentale e archeologico. Gli impianti per telefonia mobile, invece, non possono essere installati: *a)* su immobili vincolati ai sensi del Titolo I° del D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 o individuati dai Comuni come edifici di pregio storico-architettonico; *b)* su ospedali, case di cura e di riposo, edifici adibiti al culto, scuole e asili nido, parchi pubblici, parchi gioco, aree verdi attrezzate e impianti sportivi.

La regione Emilia Romagna all'art. 9 della L.R. 31 ottobre 2000, n. 30, ha vietato la localizzazione degli impianti per telefonia mobile nelle aree destinate ad attrezzature sanitarie, assistenziali e scolastiche, nelle zone di parco classificate A e nelle riserve naturali ai sensi della L.R. n. 11 del 1988, nonché su edifici di valore storico-architettonico e monumentale.

La provincia autonoma di Trento, all'art. 2 del decreto del Presidente della Giunta provinciale 29 giugno 2000, n. 13-31/Leg, ha proibito l'installazione degli impianti fissi delle telecomunicazioni: all'interno o in prossimità delle zone residenziali, nonché in prossimità di parchi urbani, aree verdi attrezzate, impianti sportivi e sedi di attività lavorative, qualora non sia garantito un volume di rispetto atto ad assicurare l'obiettivo di qualità di 3 V/m; in prossimità di scuole, ospedali, case di cura, residenze sanitarie assistenziali e ambienti destinati all'infanzia qualora gli accordi di programma non garantiscano un volume di rispetto inferiore a 3 V/m; in siti o posizioni di particolare rilevanza dal punto di vista paesaggistico ambientale, ubicati nelle aree protette o nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico.

La regione Lombardia, infine, all'art. 4, comma 8, della L.R. 11 maggio 2001 n. 11, ha vietato l'installazione di impianti per telecomunicazioni e per la radiotelevisione in corrispondenza di asili, edifici scolastici, strutture di accoglienza socio-assistenziali, ospedali, carceri, oratori, parchi giochi, orfanotrofi e strutture similari, e relative pertinenze, che ospitano soggetti minorenni.

In altre normative regionali, invece, sono state introdotte disposizioni più generiche ancorando l'individuazione delle aree sensibili a parametri quali il « riferimento a zone ad alta densità abitativa nonché a quelle carat-

terizzate dalla presenza di strutture di tipo assistenziale, sanitario, educativo, ricreativo e sportivo»<sup>21</sup>.

#### 5.4. PARTIZIONE DELLE COMPETENZE FRA GLI ENTI TERRITORIALI.

La L.R. Umbria 21 maggio 2001, ad esempio, distingue tra competenze regionali, provinciali e comunali. L'art 5 della citata legge elenca tra le competenze regionali: la definizione delle modalità e degli standard per la presentazione, da parte dei gestori degli impianti, dei piani di reti e dei programmi di sviluppo; la definizione delle modalità e dei tempi per il rilascio delle autorizzazioni relative agli impianti; la fissazione dei criteri per l'elaborazione e l'attuazione dei piani di risanamento degli impianti radioelettrici, di telefoni mobile e radiodiffusione; la fissazione dei criteri e degli standard per la creazione e l'aggiornamento del catasto regionale; la definizione dei criteri e delle modalità per l'informazione e l'educazione della popolazione in materia di tutela sanitaria e ambientale; la definizione dei casi di sottoposizione alla procedura di v.i.a. degli impianti. Le competenze delle province sono enumerate all'art. 6 il quale menziona, tra gli altri, anche il compito di controllare e vigilare con riferimento alle funzioni e ai compiti ad esse trasferite<sup>22</sup>. I comuni, infine, provvedono a rilasciare le necessarie autorizzazioni per l'installazione e la modifica degli impianti di telefonia mobile; ad identificare le aree sensibili; ad approvare, per gli stessi impianti, i piani di risanamento, ad individuarne i siti di installazione e ad esercitare un'attività di controllo e vigilanza<sup>23</sup>.

Stessa distinzione è rinvenibile nella L.R. Piemonte 26 aprile 2000 n. 44: alla regione compete la definizione dei criteri localizzativi per le infrastrutture a rete del sistema delle radiotelecomunicazioni, l'acquisizione dei programmi di localizzazione, razionalizzazione e sviluppo degli stessi, nonché l'individuazione di standard minimi di qualità ai fini della predisposizione e approvazione dei piani di risanamento elettromagnetico; le province provvedono a controllare e vigilare mediate l'attività dell'ARPA gli impianti e le infrastrutture generanti campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici e a monitorare le campagne di misura dell'inquinamento elettromagnetico tramite l'ARPA; i comuni, infine, esercitano le funzioni in materia di rilascio di provvedimenti autorizzativi, nulla osta e concessioni, localizzazione e costruzione ed esercizio degli impianti di teleradiocomunicazione<sup>24</sup>.

#### 6. I PROVVEDIMENTI COMUNALI IN MATERIA DI DISCIPLINA

##### DELL'INSTALLAZIONE E MANTENIMENTO DI IMPIANTI RADIO BASE PER TELEFONIA CELLULARE.

I limiti della competenza dei comuni nel disciplinare la materia dell'installazione di impianti per la telefonia mobile sono da tempo oggetto di vivace dibattito. La quasi totalità delle cause pendenti innanzi ai TAR ita-

<sup>21</sup> Art. 4 della L.R. Umbria 21 maggio 2001.

<sup>22</sup> Le altre funzioni trasferite alle province consistono in: approvazione dei piani di risanamento degli elettrodotti con tensione non superiore a 150 kV; definizione

dei tracciati degli elettrodotti con tensione non superiore a 150 kV, con relative fasce di rispetto.

<sup>23</sup> Art. 7 L.R. Umbria 21 maggio 2001.

<sup>24</sup> Artt. 46, 47, 48 della L.R. 26 aprile 2000 n. 44.

liani vede, quali parti contrapposte, i comuni ed i gestori dei servizi di telefonia mobile. Nel corso degli ultimi anni sono intervenuti moltissimi provvedimenti comunali in materia di piani regolatori, di localizzazione dei siti per l'installazione degli impianti e di procedimenti amministrativi per la concessione edilizia o l'autorizzazione. Tali atti amministrativi (si tratta in genere di delibere comunali di approvazione) sono venuti a gravare ulteriormente sulla già incombente mole legislativa costituita dalla normativa statale e dalle singole leggi regionali in materia.

L'aspetto che risulta, però, di maggiore rilievo dal punto di vista giuridico è che i regolamenti e le delibere comunali di cui si discute non sono — quasi mai — andati esenti da impugnativa innanzi al tribunale amministrativo. La ragione del contenzioso risiede in ciò: a fronte di ben definiti limiti di esposizione (ancora oggi quelli del D.I. 381/98, che sono estremamente più restrittivi di quelli suggeriti dalle maggiori organizzazioni mondiali competenti, nonché di quelli applicati in altri paesi dell'Unione) e della nuova definizione di valori di cautela e obiettivi di qualità (con la legge n. 36), i comuni — tramite gli atti amministrativi di cui s'è detto — esercitano poteri di indirizzo e controllo in materia urbanistico-edilizia per finalità di protezione prettamente sanitaria.

L'individuazione di limiti, parametri e/o requisiti « diversi » da quelli rinvenibili nella normativa di promanazione statale non può, quindi, essere considerata legittima: all'amministrazione comunale residuando, anche alla luce dell'art. 8 della l. n. 36 del 2001, l'esercizio di compiti di vigilanza e/o di attuazione che, con ogni evidenza, non involgono la titolarità di un'autonoma funzione decisoria. I comuni, dunque, esercitano talvolta poteri che esulano dalle competenze loro proprie.

La fissazione di limiti di emissione, ovvero, ancora, l'individuazione di una distanza minima delle stazioni radio base (SRB) da particolari tipologie di insediamenti abitativi, in quanto essenzialmente preordinata a garantire la tutela della salute pubblica da ipotizzabili fonti di inquinamento (o, comunque, di pregiudizio) non costituisce attribuzione che l'amministrazione comunale possa autonomamente esercitare, a maggior ragione laddove le prescrizioni dettate in sede locale si pongano in contrasto con le indicazioni rivenienti da fonte normativa superiore.

Le misure estremamente restrittive adottate dai singoli enti locali non appaiono giustificabili, quindi, per una serie di ragioni:

- illegittimità per « invasione » delle competenze attribuite allo Stato;
- imposizione di vincoli e ostacoli alla libertà di iniziativa economica;
- previsione di limiti ulteriori non giustificati dal punto di vista sanitario.

## 6.1. PROVVEDIMENTI COMUNALI E PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ.

L'analisi della giurisprudenza amministrativa evidenzia che, sia durante la vigenza del D.I. 381/98, sia con l'entrata in vigore della legge n. 36 del 2001, i provvedimenti comunali in materia sono stati ritenuti viziati sotto diversi profili:

- incompetenza del comune ad adottare provvedimenti in materia sanitaria con riferimento al fenomeno dell'inquinamento elettromagnetico<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Ciò che, in genere, le società ricorrenti hanno fatto valere quale motivo di ri-

corso sono violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma IV, legge n. 249 del

- eccesso di potere per difetto dei presupposti, posto che, alla luce della normativa applicabile (e della legge n. 36 del 2001<sup>26</sup>), la competenza ad adottare provvedimenti in materia di inquinamento elettromagnetico, sia sotto il profilo della compatibilità delle installazioni esistenti, sia sotto quello della pianificazione e localizzazione di quelle future, spetta agli organi statali e non già ai comuni.

- illegittima introduzione di coefficienti di protezione basati sulla localizzazione, attraverso divieti di allocazione degli impianti in determinate zone o previsione di distanze minime.

Sotto il profilo della tipologia degli atti amministrativi comunali impugnati, l'analisi della più recente giurisprudenza consente la seguente classificazione:

- delibere di approvazione di regolamenti: a) per l'installazione di antenne e annessi apparati per la telefonia cellulare<sup>27</sup>; b) per la tutela della salute e dell'ambiente da esposizioni a campi elettromagnetici<sup>28</sup>;

- provvedimenti di divieto e/o sospensione delle autorizzazioni, delle concessioni o dei provvedimenti di assenso concernenti impianti per telefonia mobile<sup>29</sup>;

- provvedimenti che prevedono un divieto generalizzato di installazione;

- delibere di modifica alla procedura per il rilascio di autorizzazioni e/o concessioni edilizie relative all'installazione degli impianti per reti di telefonia radiomobile<sup>30</sup>;

- delibere di approvazione di regolamenti edilizi e delle varianti ai Piani Regolatori Generali<sup>31</sup>;

- provvedimenti di diniego del titolo ad edificare impianti per la telefonia mobile<sup>32</sup>.

Per coerenza e semplificazione espositiva, la successiva analisi sarà incentrata su due ordini di tematiche: la incompetenza dei comuni a disciplinare profili di tutela sanitaria e la legittimità, o meno, di provvedimenti concernenti la zonizzazione e la localizzazione degli impianti nel territorio comunale. Come si noterà i due aspetti non sono scverri di forti interconnes-

1997; art. 1, comma IV, lett. c), legge n. 59 del 1997; art. 83, comma I e artt. 112 e 115 D.Lgs. n. 112 del 1998; D.I. 381 del 1998.

<sup>26</sup> Per chiarezza espositiva, si deve evidenziare che la maggior parte dei provvedimenti giurisdizionali esaminati hanno deciso i ricorsi sulla base della normativa preesistente alla legge quadro del 2001; pur tuttavia, anche a fini esegetici, tutta la giurisprudenza successiva all'entrata in vigore della legge n. 36 del 2001 si richiama alla stessa fornendone anche interpretazione.

<sup>27</sup> Tale tipologia di atto è stata oggetto dei giudizi conclusi con le seguenti sentenze: Tar Lazio, sent. nn. 6403/2001, 6405/2001; 428/2001; 7022/2001; Tar Veneto, sent. nn. 951/2001; 1297/2001.

<sup>28</sup> Si vedano Tar Abruzzo, sent. n. 170/2001; Tar Lazio, sent. nn. 7071/2001; 173/2002.

<sup>29</sup> Si tratta sia di ordinanze sindacali

sia di deliberazioni dei Consigli Comunali; si vedano Tar Toscana, sent. nn. 1266/2001 e 776/2001; Tar Abruzzo, sent. n. 188/2001; Tar Abruzzo, sent. 189 / 2001; Tar Puglia, sent. n. 3136/2001; Tar Umbria sent. nn. 421/2001; 423/2001; 426/2001; 429/2001; 437/2001; 438/2001; Tar Campania sent. nn. 4488/2001; 983/2002; Tar Sicilia sent. n. 140/2002; Tar Abruzzo sent. nn. 480/2001; 756/2001; Tar Veneto sent. nn. 1424/2001; 840/2002.

<sup>30</sup> Sul punto si vedano Tar Lazio, sent. nn. 7025/2001, 7071/2001, 7072/2001.

<sup>31</sup> Si vedano Tar Veneto, ord. n. 1010/2000; Tar Veneto, sent. nn. 1811/2001; 347/2002; 824/2002; Tar Umbria, sent. 423/2001; Tar Lazio sent. n. 678/2001; Tar Friuli sent. n. 181/2001.

<sup>32</sup> Tar Abruzzo, sent. 480/2001; Tar Toscana, sent. 776/2001.

sioni: i tribunali amministrativi hanno spesso dichiarato l'illegittimità dei provvedimenti di diniego del titolo abilitativo per l'installazione degli impianti evidenziando sottesimi scopi di tutela sanitaria, non rientranti nella competenza del comune; lo stesso principio è stato applicato per annullare i regolamenti disciplinanti, in un determinato territorio comunale, la installazione degli impianti: si è ritenuta illegittima la previsione di distanze minime e di limiti inferiori a quelli indicati nella normativa nazionale.

## 6.2. GLI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA IN RELAZIONE ALLE SINGOLE TIPOLOGIE DI ATTI.

Alcuni comuni hanno adottato atti amministrativi in cui, pur trattandosi all'apparenza di atti regolanti profili urbanistico-territoriali, vengono fissati limiti di esposizione ai campi elettromagnetici più bassi di quelli previsti dalla normativa nazionale o, ancora, distanze minime da rispettare con riferimento a zone del territorio comunale. La maggior parte dei provvedimenti giudiziari esaminati ha negato la sussistenza di una competenza dei comuni a normare in materia di limiti sanitari.

• *Provvedimenti di diniego del titolo ad edificare impianti per la telefonia mobile.*

I tribunali amministrativi, chiamati a pronunciarsi sulla legittimità di tali provvedimenti, ne hanno dichiarato l'illegittimità con la motivazione che il comune non è competente ad emanare provvedimenti aventi per oggetto la fissazione dei tetti di radioemissioni compatibili con la salute umana, quale condizione per il rilascio delle concessioni di installazione degli impianti di stazioni radio base per sistemi di telefonia mobile<sup>33</sup>.

Il Tar Basilicata<sup>34</sup>, in tema di annullamento della nota relativa alla domanda di concessione edilizia presentata dalla Omnitel Pronto Italia S.p.A. per la realizzazione di una stazione radio base nel comune di Latronico con la quale il comune aveva imposto il rispetto della distanza di 100 metri dalle abitazioni esistenti, ha, dapprima, interpretato l'art. 4

<sup>33</sup> Può, in primo luogo, significativamente osservarsi come il Consiglio di Stato (sez. VI, ord.za n. 865 del 6 febbraio 2001) abbia affermato che « non spetta ai comuni la disciplina dell'installazione degli impianti di radiocomunicazione sotto il profilo della compatibilità con la salute umana (di competenza dello Stato ed anche delle Regioni e delle Province autonome) » ai sensi del III comma dell'art. 4 del D.I. 381/98. Analoga posizione interpretativa risulta essere stata assunta non soltanto dal T.A.R. Marche in sede cautelare (cfr. ord.za n. 205/2001), ma anche dal T.A.R. Toscana (sent. n. 412/2001), laddove viene rilevato che « in materia di rilascio di concessioni edilizie per l'installazione di impianti di telefonia mobile, l'attività del Comune deve ... limitarsi alla verifica dei profili urbanistici e all'accertamento

del rispetto delle soglie di emissioni prescritte dal D.M. n. 381/98 ». Ulteriore conferma di quanto sostenuto in precedenza riviene poi dal contenuto della pronuncia resa dal T.A.R. Marche (sent. n. 913/2000), segnatamente per quanto concerne la finalità di tutela della salute pubblica: alla quale « è diretto proprio il decreto interministeriale n. 381/98, allorché definisce i valori limite di esposizione della popolazione ai cem generati dagli impianti fissi di telecomunicazione ..., demandando ... alle Regioni, non al Comune, il compito di emanare la disciplina relativa alla loro installazione e modifica, ... allo scopo di garantire il rispetto dei valori limite prefissati, il raggiungimento di eventuali obiettivi di qualità e le attività di controllo e vigilanza ».

<sup>34</sup> Sent. n. 744/2001.

del D.I. n. 381 del 1998, affermando che spetta alle regioni e non ai comuni disciplinare l'installazione e la modifica degli impianti di radiocomunicazione al fine di garantire il rispetto dei limiti e dei valori che assicurano la compatibilità delle radio frequenze con la salute umana. Sulla base di tali premesse il tribunale ha, in seguito, affermato che « la prescrizione sulla distanza di almeno 100 metri dalle abitazioni esistenti venne stabilita dal consiglio comunale ai fini di tutela della salute pubblica (...) illegittimamente quindi il comune ha posto in essere una disciplina generale la cui predisposizione spettava alla regione ».

Il Tar Veneto, rifacendosi alla recente giurisprudenza<sup>35</sup>, ha individuato un principio generale dichiarando che il potere di introdurre distanze fisse non appartiene ai comuni « allorché esso sia rivolto esclusivamente a disciplinare la compatibilità degli impianti con la tutela della salute umana al fine di prevenire i rischi derivanti dall'esposizione a campi elettromagnetici, anziché a controllare soltanto il rispetto dei limiti delle radiofrequenze fissati dalla normativa statale ed a disciplinare profili prettamente urbanistici »<sup>36</sup>.

• *Regolamenti:* a) per l'installazione di antenne e annessi apparati per la telefonia cellulare; b) per la tutela della salute e dell'ambiente da esposizioni a campi elettromagnetici.

La giurisprudenza<sup>37</sup> ritiene che sia da considerare viziato da carenza assoluta di potere, un regolamento in cui vengono fissati limiti di esposizione ai campi elettromagnetici più bassi di quelli previsti dalla normativa nazionale<sup>38</sup>. La *ratio* di fondo di tale orientamento si può ritrovare nella affer-

<sup>35</sup> Sent. n. 347/2002 e Consiglio di Stato ordinanze del 6 febbraio 2001 n. 865, 25 settembre 2001 n. 5376, 2 ottobre 2001 n. 5442; Tar Lazio sent. n. 7025/2001; Tar Toscana sent. n. 412/2001; Tar Marche sent. n. 913/2000, e le sentenze in forma semplificata dal Tar Marche nn. 598/2001, n. 951/2001, n. 1786/2001, n. 2250/2001, n. 2281/2001, n. 2445/2001, n. 3451/2001.

<sup>36</sup> Nello stesso senso Tar Veneto, sent. n. 1786/2001 che, in relazione alla richiesta di annullamento di una delibera comunale con la quale si era adottata la disposizione del regolamento edilizio del comune di Padova che imponeva, per impianti di telefonia mobile, una distanza minima di 150 metri dalle abitazioni e 200 metri dai siti sensibili, ha affermato che tale norma del regolamento edilizio « esula dalle finalità di carattere urbanistico-territoriale ed ha invece un'evidente valenza sanitaria, essendo oggettivamente diretta a proteggere la popolazione residente in tali abitazioni dagli effetti dei campi elettrici e magnetici, in violazione tuttavia dei limiti fissati dal D.I. 381/98 ».

<sup>37</sup> Tar Lombardia, Milano, Sez. II, ord. n. 3665/2000. In termini analoghi si è pronunciato anche il Tar Veneto, Sez.

III, sent. n. 1120/2000 (entrambe in <http://www.giust.it>), che ha dichiarato illegittimo un regolamento in cui si fissavano limiti di esposizione ai cem più bassi di quelli previsti dalla normativa nazionale con la motivazione che la materia della tutela della salute è devoluta allo Stato ex L. 833/1978, di talché i comuni non sono competenti ad emanare siffatti atti potendo solo esercitare attività dirette a verificare il rispetto e l'osservanza di tali limiti.

<sup>38</sup> Nel caso di specie la società Siemens Information S.p.a. aveva proposto ricorso avverso la delibera del Consiglio comunale di Cormanove avente ad oggetto approvazione di un regolamento che disciplinava la localizzazione e l'installazione delle SRB. Il regolamento introduceva criteri di localizzazione, fissando distanze minime tra detti impianti e le zone con destinazione residenziale, ed imponeva il rispetto del limite di 3 V/m e 0,008 A/m per gli impianti posti ad una distanza minore di quella prescritta dal regolamento stesso. Si tratta, di un limite più basso di quello previsto dall'art. 4 del D.I. 381/1998 che — come è noto — stabilisce il limite di 6 V/m per il campo elettrico e 0,016 A/m per il campo magnetico in corrispondenza di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore).

mazione della competenza statale che la giurisprudenza ha ribadito<sup>39</sup> in sede di impugnativa di delibere comunali di approvazione di testi regolamentari per l'installazione e il mantenimento degli impianti per la telefonia mobile. La censura mossa agli atti avversati contestava, appunto, la competenza dell'autorità comunale ai fini della disciplina della materia dell'installazione e del mantenimento di impianti della specie, segnatamente sotto il profilo della tutela della salute pubblica. Si è così esclusa la competenza comunale in ordine all'individuazione delle distanze minime, nella misura in cui tale funzione sia diretta a tutelare la salute pubblica da ipotizzabili fonti di inquinamento<sup>40</sup>. Con il regolamento comunale, infatti, « non possono essere introdotti limiti di esposizione diversi per valore assoluto, unità di misura o metodologie di rilevamento, rispetto a quelli vigenti in base alla normativa statale, anche se più rigorosi ».

Occorre pertanto ribadire che, in materia di limiti sanitari, i comuni hanno soltanto:

— *preventivamente al rilascio della concessione, una funzione di verifica del (prevedibile, sulla base della documentazione presentata) rispetto da parte dell'impianto dei limiti vigenti, funzione che viene esercitata avvalendosi delle A.R.P.A. (o, laddove queste non siano ancora operanti, dei P.M.P. delle A.U.S.L.);*

— *successivamente all'attivazione dell'impianto una funzione di vigilanza e di controllo, laddove (...) detta funzione sia stata ad essi attribuita con la legge regionale di conferimento ex art. 3 del D.Lgs. 112 del 1998 e, ormai, comunque, in base all'art. 14 della legge n. 36/2001 (secondo cui, nell'esercizio di dette funzioni, condivise con le provincie, i comuni utilizzano le strutture delle A.R.P.A., ovvero si avvalgono del supporto tecnico dell'A.N.P.A., dell'ISPESL e degli Ispettorati territoriali del Ministero delle comunicazioni)»<sup>41</sup>.*

Non si può, peraltro, sottacere che talune norme attribuiscono ai comuni specifiche competenze attinenti alla tutela sanitaria. La giurisprudenza ha però affermato che « le competenze comunali attinenti alla tutela sanitaria, del resto, non riguardano la specifica materia in esame (installazione di stazioni radio base per telefonia cellulare — ndr) e sono, comunque limitate per oggetto e finalità (cfr. artt. 344, 216-221 R.D. 1265/1934; art. 117 D.Lgs. 112/1998 e art. 50 D.Lgs. 267/2000; D.Lgs. 502/1992 e successive modificazioni). Da esse, pertanto, non può trarsi il fondamento di una potestà integrativa di quella statale, dovendo invece nel caso in questione trovare applicazione il principio (art. 13 D.Lgs. 267/2000) secondo cui la competenza generale del comune per tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale si

<sup>39</sup> Tar Lazio sent. nn. 428 e 678/2002; 6403, 6405, 6406/2001; 7022/2001; 7025/2001; 7071e 7072/2001.

<sup>40</sup> Tar Lazio, sent. n. 678/02. Tale pronuncia ha, così, ribadito, quell'indirizzo giurisprudenziale il quale ha ritenuto che « non spetta ai comuni la disciplina dell'installazione degli impianti di radio-comunicazione sotto il profilo della compatibilità con la salute umana (di compe-

tenza dello Stato ad anche delle Regioni e delle Province autonome)»; Consiglio di Stato, ord. del 6 febbraio 2001 n. 865. Analoga posizione interpretativa è stata assunta da: Tar Marche, ord. n. 205/2001; Tar Toscana, sent. n. 412/2001.

<sup>41</sup> Tar Umbria, sent. nn. 437/2001, 423/2001, 422/2001, 421/2001; Tar Puglia, Bari, Sez. II, sent. n. 3136/01.

arresta laddove la legge attribuisca una specifica competenza ad altri soggetti »<sup>42</sup>.

• *Provvedimenti di divieto e/o sospensione delle autorizzazioni, concessioni o provvedimenti di assenso concernenti impianti per telefonia mobile.*

Proprio in relazione all'art. 13 del D.Lgs. 267/2000 il Tar Abruzzo<sup>43</sup> ha annullato alcune ordinanze sindacali con le quali: era stato imposto il divieto assoluto per tre anni di installare ripetitori di telefonia mobile, è stato deliberato un atto di indirizzo in materia di prevenzione dall'inquinamento di onde elettromagnetiche e sono stati sospesi i lavori già assentiti in favore della società ricorrente per l'installazione di un impianto per telefonia cellulare. Le ordinanze impugnate affermavano, infatti che « ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, alla tutela della salute dei cittadini è preposto il Sindaco che ritiene doveroso adottare il regolamento stesso ». Il Tar chiamato a pronunciarsi afferma invece che « la normativa di settore è stata nella specie erroneamente interpretata. Va prima di tutto considerato che il provvedimento è sicuramente affetto da eccesso di potere in quanto è stato adottato su di un presupposto la cui esistenza è prevista in linea di mera ipotesi, senza cioè che fosse stata accertata la reale pericolosità sotto il profilo sanitario. In altre parole si è adottata una sorta di misura di salvaguardia ritenendo che sussisteva una possibilità di inquinamento, disponendo, altresì, una programmazione di carattere sanitario, riservata ad altri organi e impedendo per un tempo quasi indefinito (tre anni) qualsiasi intervento nel settore senza precisi riscontri di fatto ». Afferma di seguito il Tribunale che « la programmazione nel settore è riservata allo Stato ed alla Regione, che i compiti del comune sono al più limitati al controllo della rispondenza delle emissioni delle frequenze elettromagnetiche delle strutture di che trattasi, ai parametri fissati dagli organi competenti ».

• *Provvedimenti che impongono un divieto generalizzato di installazione di impianti.*

In tema di divieto generalizzato di installazione la giurisprudenza amministrativa è pressoché unanime nel considerarlo illegittimo, e ciò perché così facendo i comuni introducono un divieto quasi assoluto attribuendosi una discrezionalità rilevante in una materia che, al contrario, richiede una precisa regolamentazione<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Tar Umbria, sent. 437/2001, 423/2001, 422/2001, 421/2001.

<sup>43</sup> Sent. 189/2001.

<sup>44</sup> In tal senso Tar Veneto, sent. n. 824/2002 che, in relazione all'annullamento di una delibera del comune di Padova avente ad oggetto la variante parziale al PRG con la quale si è stabilito che localizzazione degli impianti sarebbe dovuta avvenire al di fuori di determinate aree omogenee ricoprenti gran parte del territorio comunale salvo diversa previsione del PRG o del piano di localizzazione approvato dal comune, ha annullato l'atto in quanto « ad un divieto pressoché totale di localizzazione degli impianti fa riscontro una possibilità di deroga altrettanto generale e soprattutto indefinita, tramite modifica del PRG ovvero tramite un non meglio pre-

cisato piano di localizzazione, di cui non si indicano né i contenuti né la procedura di approvazione »; Tar Veneto, sent. n. 840/2002, il quale ha accolto il ricorso presentato dalla TIM S.p.A. per l'annullamento del provvedimento comunale di diniego di concessione edilizia per l'installazione di una srb per telefonia mobile e della presuppota norma del regolamento edilizio, sulla considerazione che il divieto generalizzato esteso ad intere zone territoriali omogenee è illegittimo; Tar Campania, sent. del n. 4488/2001, che, in relazione al ricorso per annullamento di un provvedimento di diniego di autorizzazione edilizia, ha dichiarato la « illegittimità del diniego (...) sotto il profilo della inammissibilità di un generalizzato diniego di autorizzazione in relazione alla asserita mancanza di espres-

È stato, quindi, affermato che « non può legittimamente introdursi un divieto generalizzato all'installazione di impianti sul territorio comunale », perché ciò equivarrebbe alla negazione dell'esercizio del servizio pubblico; divieti di localizzazioni con riferimento a zone omogenee, previsioni di distanze minime (dai centri abitati, dagli insediamenti produttivi), previsioni di caratteristiche strutturali (altezze massime) o funzionali (potenze massime) degli impianti, possono essere legittimamente introdotti soltanto se ed in quanto:

a) finalizzati ad un corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti (ed in questo caso, viene in rilievo la considerazione di interessi estetici e paesaggistici);

b) finalizzati alla minimizzazione delle esposizioni ai campi elettromagnetici sul territorio comunale, sulla base di una concreta rilevazione dei livelli di esposizione presenti nelle diverse aree;

c) compatibili (in entrambi i casi predetti), con un'adeguata funzionalità del servizio pubblico di telefonia radiomobile (funzionalità che deve essere riferita alla rete di ogni gestore interessato, per evidenti motivi di tutela della concorrenza e del mercato)<sup>45</sup>.

Tale divieto generalizzato di installazione di antenne radio base non sembrerebbe poter essere introdotto neanche nel caso in cui le regioni non abbiano ancora definito gli atti di propria competenza in attuazione della legge quadro. Così ad esempio il Tar Campania<sup>46</sup>, in relazione alla richiesta di annullamento di un'ordinanza con la quale si era vietata l'installazione nell'intero territorio di Benevento di nuovi dispositivi ricetrasmittenti, ha dichiarato che « è altresì illegittimo il generico e generalizzato divieto di autorizzazioni e concessioni in relazione alla mancanza asserita di espressa normativa in materia di localizzazioni di stazioni radio-base, posto che, le valutazioni di compatibilità urbanistico-edilizia dovranno essere assicurate dai comuni tenendo comunque conto del carattere infrastrutturale e di servizio a rete proprio di tali impianti, nella realtà normativa esistente, facendo uso degli ordinari criteri ermeneutici e di analogia delle prescrizioni esistenti, fermo restando che i comuni, fino al positivo esercizio del potere regolamentare di cui all'art. 8 L 36/2001, per il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, devono continuare ad applicare gli strumenti urbanistici vigenti ».

### 6.3. L'INTERPRETAZIONE GIURISPRUDENZIALE DELL'ART. 8, CO. VI, DELLA LEGGE N. 36 DEL 2001 E LE COMPETENZE RISERVATE AI COMUNI.

La legge di recente formulazione riprende e sviluppa i principi già enunciati nel D.I. n. 381/98: si fa riferimento, come già anticipato, ai limiti di

se e specifiche previsioni, negli strumenti urbanistici vigenti, di disposizioni relative alla localizzazione di SRB della rete cellulare di telefonia mobile, posto che, in tali evenienze, le valutazioni di compatibilità urbanistico-edilizia dovranno comunque essere assicurate dai comuni tenendo conto del carattere infrastrutturale e di servizio a rete proprio dei suddetti impianti ».

<sup>45</sup> Tar Puglia sent. n. 714/2001; Tar Umbria sent. nn. 422/2001; 437/2001; 438/2001. Nello stesso senso Tar Puglia ord. n. 56/2001: « deve ritenersi illegittimo un provvedimento comunale che preveda, senza alcuna motivazione sostanziale, il divieto generalizzato di installazione di antenne per telefonia mobile nel territorio comunale ».

<sup>46</sup> Sentenza n. 873/2002.

esposizione, norme di cautela, obiettivi di qualità ed interventi di risanamento, con la rilevante differenza che la disciplina viene elevata dal livello regolamentare a quello legislativo. La legge tenta inoltre di fare chiarezza circa la sovrapposizione delle molteplici norme e dei numerosi soggetti chiamati in causa (e non è, invero, una metafora) in ordine ai procedimenti di installazione degli impianti per le telecomunicazioni.

Gli stessi giudici amministrativi<sup>47</sup>, nel ribadire — alla luce della pregressa normativa — la riserva di competenza statale in materia di tutela sanitaria della popolazione, hanno avuto modo di affermare che la legge n. 36 si pone quale coerente punto d'arrivo di un complesso di disposizioni — talora succedutesi con carattere di non sempre apprezzabile organicità; ciò è avvenuto anche in relazione al rapido sviluppo di forme di comunicazioni (e connesse tecnologie) in precedenza non diffuse — nell'ambito delle quali sono ravvisabili due coerenti — e costantemente ribaditi — principi di carattere generale, individuabili:

- in primo luogo, nell'esclusiva attribuzione allo Stato della funzione di fissazione dei criteri e dei limiti rilevanti al fine della protezione della popolazione dall'esposizione a campi elettromagnetici (funzione che, significativamente, la legge quadro ricongiunge ad un'esigenza di attuazione dell'art. 32 della Costituzione);

- e, secondariamente, nel conferimento alle regioni ed ai comuni di compiti aventi rilievo attuativo, esecutivo, di controllo e di vigilanza; dal novero dei quali la pertinente disciplina appare aver sempre ribadito la non sussumibilità di attribuzione aventi autonoma valenza decisionale e, conseguentemente, attitudine potenzialmente derogatoria rispetto alla normativa fissata a livello statale.

Nell'osservare come, fra le finalità dell'anzidetta normativa, l'art. 1, I comma, lett. a) della legge n. 36 del 2001, ricomprenda l'esigenza di assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'art. 32 della Costituzione, va rilevato che il successivo art. 4, I comma, lett. a), ha attribuito allo Stato l'esercizio delle funzioni relative « alla determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità ... in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'art. 1 »<sup>48</sup>. Il criterio che sembra permeare tutta la legge è quello di riservare allo Stato « le decisioni più rilevanti, anche al fine di garantire l'applicazione di una normativa unitaria e omogenea su tutto il territorio nazionale »<sup>49</sup>.

Lo Stato si è, in definitiva, riappropriato della competenza in materia sanitaria in parte messa in discussione dalla pronunzia della Corte Costituzionale n. 382 del 30 settembre-7 ottobre 1999<sup>50</sup>. Il legislatore sottolinea questo

<sup>47</sup> Tar Lazio, sent. nn. 7022, 7023, 7024, 7025, 7026 del 25.08.2001.

<sup>48</sup> Il successivo II comma, lett. a), ha demandato la fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, nonché delle tecniche di misurazione e rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico ad un decreto del Presi-

dente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro della Sanità.

<sup>49</sup> Così MAZZOLA M.A., *La legge quadro sull'inquinamento...*, cit., p. 50.

<sup>50</sup> Tale sentenza è stata determinata dal ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha impugnato la legge del-

aspetto con l'espressione « preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee » (art. 4, comma I, lett. a)). In tal modo si è cercato di frenare « l'eccesso di "federalismo" che in questi ultimi anni ha condotto diversi enti locali a esasperare la ricerca di vincoli sanitari ineludibili. Infatti, se da un lato la ricerca "locale" dell'attuazione estrema del principio di precauzione è certamente encomiabile, diviene in linea di diritto aberrante la sperequazione tra valori sanitari prescritti a seconda della sensibilità (e degli interessi politici) della comunità locale »<sup>51</sup>.

Quanto alle attribuzioni riservate ai comuni, l'art. 8 della l. 36/2001 ha stabilito che essi « possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione delle popolazioni ai campi elettromagnetici » (comma VI). La stessa disposizione ha riconosciuto alle regioni, al comma I, lett. a), una competenza diretta ad individuare i siti di trasmissioni e degli impianti per telefonia mobile, prevedendo, inoltre, al comma 4, l'obbligo delle stesse di definire le competenze che spettano ai comuni. La questione più pregnante risulta essere, quindi, la corretta interpretazione della norma.

Secondo alcune recenti pronunzie<sup>52</sup>, i poteri che la nuova normativa attribuisce ai comuni attonano alla possibilità di « variare gli strumenti urbanistici e disporre, nell'uso del territorio, i siti più idonei per l'impianto di tali strutture, fermo restando che tali determinazioni non possono non tenere conto delle norme vigenti in materia, sicché tutto deve essere stabilito nel ritaglio delle competenze urbanistiche e nel rispetto dei principi generali che la governano, senza che possano adottarsi decisioni che vadano ad invadere competenze dello Stato e delle regioni, introducendo surrettiziamente norme che appaiono di profilo urbanistico ed invece tendano a determinare diversamente quei limiti che la legge stessa riserva alla competenza statale »<sup>53</sup>. La disposizione in esame, in-

la Regione Veneto, intitolata « Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti. Regime transitorio ». Secondo la Consulta, tali norme sarebbero legittime in quanto espressione della titolarità delle regioni di verificare la compatibilità degli interventi che comportano effetti sul territorio con la vigente legislazione in materia urbanistica. Grazie all'ampia definizione di urbanistica cui si riferiscono i giudici (e cioè l'art. 80 del D.P.R. n. 616 del 1977), alla funzione di governo del territorio si riallaccia anche una competenza in materia di interessi ambientali che, sempre secondo i giudici, è « da reputare costituzionalmente garantita e funzionalmente collegata alle altre spettanti alla regione, tra cui (...) quella dell'assistenza sanitaria, intesa come complesso degli interventi positivi per la tutela e promozione della salute umana ». Dalla tutela del territorio, quindi, si è giunti all'attribuzione alla regione di competenza in materia di tutela della salute. Tale pronuncia così strutturata, e seppure riferentesi ad una legge volta a disciplinare il regime

degli elettrodotti, ha aperto la strada a tutte le ulteriori iniziative legislative regionali che, potendo essere assunte nella materia urbanistica, incidono anche su materie quali la tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

<sup>51</sup> MAZZOLA M.A., *La legge quadro sull'inquinamento...*, cit., p. 50.

<sup>52</sup> Tar Abruzzo sent. n. 170/02; Tar Abruzzo sent. n. 173/2002; Tar Abruzzo sent. n. 267/2002. Vedi anche Tar Veneto sent. n. 824/2002 con la quale il tribunale, in riferimento alla competenza regolamentare dei comuni in materia di telecomunicazioni, ha affermato che « Si tratta di potestà regolamentare limitata non solo dalla specifica finalità indicata in norma, ma dal rispetto della normativa statale e regionale in materia ».

<sup>53</sup> La sentenza in commento, così come molte delle più recenti pronunzie, rientra nella categoria delle c.d. « sentenze brevi » introdotte con la riforma del processo amministrativo ex L. n. 205 del 2000. La rilevanza della notazione risiede nella circostanza che tale tipologia di sentenza

fatti, « va valutata in combinato disposto con tutta la normativa di settore e con le attribuzioni assegnate ai vari organi statali e territoriali e non significa, né può significare, che costituisca una deroga a quanto espresso nello stesso art. 8, ai numeri che precedono. In altri termini, non si può ritenere che i comuni, nella redazione degli appositi regolamenti, abbiano la facoltà di individuare siti diversi ove esistano quelli stabiliti dalla regione (...) o stabilire parametri diversi e più severi di quelli regolamentati dagli organi competenti ma solo, nell'ambito della normativa di settore, stabilire come ridurre al minimo (...) l'esposizione della popolazione alle frequenze, individuando, ad esempio, le modalità costruttive degli impianti per armonizzarli con lo specifico ambiente in cui vanno ad insistere o stabilire, nell'ambito del sito, quali sono i punti migliori per minimizzare l'esposizione »<sup>54</sup>.

Di rilievo è la decisione del Tar Sicilia<sup>55</sup> che, in relazione ad un regolamento comunale con il quale si era vietata l'installazione di impianti di telefonia cellulare in alcune zone urbanistiche e nelle aree sensibili, permettendone la costruzione in altre zone del territorio purché fossero rispettate le distanze fissate dallo stesso regolamento, ha dichiarato illegittimo detto regolamento ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 36 del 2001, in quanto il comune non può né stabilire in quali zone del territorio gli impianti per telefonia mobile devono essere realizzati, né indicare la distanza minima dalle abitazioni e dalle aree sensibili, limiti che devono essere individuati dalla regione. Ai comuni, quindi, spetta solo un potere di regolamentazione delle installazioni di antenne esclusivamente sotto il profilo urbanistico e territoriale<sup>56</sup>.

Tali pronunce hanno una propria giustificazione logica. La stessa giurisprudenza, il Tar Lazio in particolare, ha ritenuto di sottolineare che:

• « *i gestori del servizio radiomobile devono essere posti nelle condizioni di potere costruire una rete che assicuri l'efficiente esercizio del servizio e che garantisca la copertura dell'intero territorio nazionale. Tutto ciò è ottenibile tramite l'installazione di diverse stazioni radio base da collocare in punti nodali del territorio, secondo una struttura reticolare/cellulare. Deriva che l'esistenza di diverse normative nel territorio italiano, improntate a diversi criteri o comportanti divieti estesi, è da impedimento ad un'efficiente realizzazione della rete di telefonia cellulare. Sarebbe, quindi, opportuno procedere ad una pianificazione territoriale dei siti degli impianti, alla quale dovrebbe successivamente adeguarsi la pianificazione generale comunale;*

(quando entra nel merito) può essere adottata solo in casi di manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso, « laddove le controversie sottoposte a vaglio del giudice lo consentano per semplicità e chiarezza delle questioni giuridiche esposte »; così CARINCELLA F., *Il diritto amministrativo*, 2001, p. 1214.

<sup>54</sup> Tar Abruzzo, sent. n. 480/2001.

<sup>55</sup> Sent. n. 140/2002.

<sup>56</sup> Si è parlato di competenza sussidiaria: si legge nella sentenza del Tar Sicilia n. 140/02 che « come si desume agevolmente dalla ricostruzione della disciplina nor-

mativa, i comuni possono esercitare in materia una potestà regolamentare del tutto sussidiaria, la quale concerne elusivamente i profili urbanistici e territoriali (con esclusione di quello attinente all'individuazione dei siti) e l'eventuale indicazione di ulteriori, particolari accorgimenti edilizi che possano utilmente concorrere alla minimizzazione dell'esposizione (...) non è il comune che può stabilire in quali zone del territorio gli impianti in questione possono essere realizzati, né stabilire quale sia la distanza minima degli stessi dalle abitazioni o dalle aree sensibili ».

• *l'unitarietà della tutela del bene-salute giustifica, giusta quanto precedentemente osservato, la persistenza della attribuzione statale in subjecta materia; venendo, altrimenti, in considerazione una variegata disciplina che, lungi dall'armonizzare su tutto il territorio nazionale i parametri fondamentali di tutela dei cittadini, verrebbe ad atteggiarsi con carattere di intuibile disarmonia, in evidente contrasto con i postulati costituzionali di cui agli artt. 3 e 32 della Costituzione* »<sup>57</sup>.

#### 6.4. IMPIANTI DI TELEFONIA: I PROFILI INERENTI LA LOCALIZZAZIONE E LA ZONIZZAZIONE.

Come noto i comuni hanno competenza in materia edilizia, potendo adottare una serie di piani urbanistici con i quali viene indicata la destinazione delle varie zone che rientrano nel territorio comunale. Elementi fondamentali di tali piani urbanistici sono:

- le zonizzazioni, cioè la divisione del territorio comunale in grandi aree omogenee aventi diverse destinazioni;
- le localizzazioni, cioè l'individuazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, tra le quali rientrano anche le reti di fornitura dei servizi pubblici essenziali.

Nell'esercizio di tali competenze i comuni hanno spesso adottato dei regolamenti aventi ad oggetto la disciplina dell'installazione sul territorio comunale delle stazioni radio base. In particolare è emersa la tendenza di molti comuni di disciplinare, tramite regolamenti *ad hoc* o varianti al piano regolatore generale, l'installazione di impianti radio base o antenne per telefonia mobile con limitazioni e divieti generalizzati riferiti ad intere zone destinate alla residenza o alla permanenza prolungata di persone, e con l'introduzione di distanze fisse da rispettare.

L'equivoco è nato dall'interpretazione dell'art. 4, comma 2, D.I. n. 381 del 1998, il quale stabilisce che « *nell'ambito delle proprie competenze, fatte salve le attribuzioni dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le Regioni e le Province autonome disciplinano l'installazione e la modifica degli impianti di radiocomunicazione al fine di garantire il rispetto dei limiti di cui al precedente articolo 3 e dei valori di cui al precedente comma, il raggiungimento di eventuali obiettivi di qualità, nonché le attività di controllo e vigilanza in accordo con la normativa vigente, anche in collaborazione con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per quanto attiene all'identificazione degli impianti e delle frequenze loro assegnate* ». Le linee guida interpretative del decreto pubblicate dall'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente hanno attribuito ai comuni il potere di adottare un provvedimento formalizzato per garantire la tutela della salute, dell'ambiente e del paesaggio, e per assicurare la minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> Tar Lazio, sent. 678/2002.

<sup>58</sup> Sul punto LEONE E., *Onde elettromagnetiche: regole e principi in tema di installazione di antenne radio base*, in [www.mondolegale.it](http://www.mondolegale.it), la quale ritiene che

la previsione contenuta nelle linee guida vada inquadrata nell'ambito delle competenze che il D.I. n. 381 del 1998 ha attribuito agli enti locali, con la conseguenza che un'eventuale competenza comunale sul piano delle

#### 6.4.1. LA LOCALIZZAZIONE.

In materia di localizzazione i tribunali amministrativi si sono orientati per la legittimità dei regolamenti comunali che prevedono l'installazione di impianti radio base in zone non residenziali, sul rilievo che un regolamento edilizio che disciplina l'installazione sul territorio del comune di stazioni radio base costituisce espressione della potestà discrezionale riconosciuta alle amministrazioni comunali in materia di disciplina dell'assetto del territorio.

Il Tar Veneto<sup>59</sup>, ad esempio, in relazione alla richiesta di annullamento di una variante al regolamento edilizio con la quale il comune di Venezia aveva provveduto ad introdurre una disciplina concernente l'installazione di ripetitori tv e teleradiofonici e di elettrodotti, partendo dalla premessa che « il provvedimento impugnato non si configura (...) quale determinazione assunta a fini di tutela ambientale o igienico sanitaria, ma ad esclusivi fini edilizio-urbanistici », ha dichiarato che la localizzazione di detti impianti aventi un'emissione superiore di 150 Watt in zone territoriali diverse da quelle aventi un'elevata concentrazione di persone residenti, rientra nella potestà discrezionale riconosciuta ai comuni in materia di disciplina dell'assetto del territorio e dell'attività edilizia<sup>60</sup>.

La giurisprudenza menzionata ha, così, fissato il principio che la disciplina della localizzazione delle antenne può essere legittimamente contenuta anche in un provvedimento autonomo rispetto al regolamento edilizio comunale<sup>61</sup>, purché essa abbia esclusivi fini urbanistico-edilizi. Questo stesso principio è stato ripreso da ulteriori pronunce giurisprudenziali. A titolo esemplificativo si ricorda il Tar Toscana<sup>62</sup> che, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità o meno del provvedimento con cui il comune di Montagnoso aveva negato alla TIM S.p.A. il rilascio dell'autorizzazione per l'installazione di una stazione radio base per telefonia mobile in un'area clas-

---

localizzazioni o dei controlli potrà essere riconosciuta soltanto sulla base ed entro i limiti indicati dalle disposizioni regionali.

<sup>59</sup> Ord. n. 1010/2000.

<sup>60</sup> Nello stesso senso si è espresso il Tar Lombardia, ord. n. 3765/2000 il quale, in seguito al ricorso presentato dalla Siemens Infomation and Communication Networks S.p.A. per l'annullamento di una delibera del consiglio comunale di approvazione del regolamento per le installazioni di stazioni radio base per telecomunicazioni e radiotelevisive con il quale il comune aveva proceduto alla localizzazione di detti impianti, ha ritenuto che « la determinazione (contenuta nella norma regolamentare) di consentire la localizzazione di impianti quali quello in questione solo in una determinata zona territoriale costituisca legittimo esercizio della potestà regolamentare riconosciuta alle amministrazioni comunali in materia di disciplina dell'assetto del territorio ». Il Tar, quindi, ha individuato le finalità dell'atto adottato dal comune nel

controllo dello sviluppo del territorio; Vedi anche Tar Lombardia, sent. n. 4016/2001 il quale, in relazione alla richiesta di annullamento di un provvedimento con cui alla ricorrente era stata negata l'autorizzazione edilizia richiesta per l'installazione di una stazione radio base per telefonia cellulare, ha affermato che « Non è, del resto, chi non veda come la determinazione (regolamentare) di consentire — come nel caso di specie — la localizzazione degli impianti "de quibus" solo in determinate "zone omogenee" costituisca legittimo esercizio della potestà discrezionale pacificamente riconosciuta alle Amministrazioni comunali in materia di disciplina dell'assetto del territorio; disciplina che, nella circostanza (limitandosi, per così dire, ad "organizzare" l'inserimento delle strutture in questione nel territorio stesso), non inibisce in alcun modo l'operatività delle norme contenute nel richiamato D.M. 381 ».

<sup>61</sup> FIMIANI C., *op. cit.*

<sup>62</sup> Sent. n. 776/2001.

sificata come « area agricola di margine all'abitato », pur avendo accolto il ricorso della società di telefonia mobile, ha dichiarato che, nell'ambito del generale potere di controllo dell'assetto territoriale, « non può essere disconosciuto in capo al comune un potere, avente anch'esso valenza urbanistica di prevedere e disciplinare dettagliatamente la localizzazione dei siti idonei ad ospitare le antenne del genere di quello all'esame, allo scopo, appunto, di ottenere un ottimale assetto dello stato dei luoghi anche con riferimento alle condizioni di salubrità del territorio ».

Nonostante la giurisprudenza prevalente si sia orientata per la legittimità dei provvedimenti in questione, non sono mancate delle isolate pronunce di segno contrario. Il Tar Puglia<sup>63</sup> ha, per esempio, ritenuto che i comuni, in mancanza di una disciplina regionale relativa agli impianti di radiocomunicazione, siano carenti del potere di adottare regolamenti per l'installazione di detti impianti.

#### 6.4.2. LA ZONIZZAZIONE.

I giudici amministrativi hanno avuto modo di pronunciarsi anche in merito alla possibilità di realizzare stazioni radio base in determinate zone del territorio comunale.

In relazione alle antenne realizzate in zone a destinazione residenziale, partendo dal presupposto che gli impianti per stazione radio base sono finalizzati a svolgere un servizio pubblico e che, di conseguenza, migliorano la vivibilità della popolazione, si è ritenuto che essi sono compatibili con la destinazione residenziale della zona interessata<sup>64</sup>. Non va infatti dimenticato che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, D.P.R. n. 318 del 1997, l'installazione, l'esercizio e la fornitura di reti di telecomunicazione, nonché la prestazione di servizi ad esse relativi accessibili al pubblico, sono attività di preminente interesse generale; che, ai sensi dell'art. 231 del D.P.R. n. 156 del 1973<sup>65</sup>, il quale ha approvato il testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazione, gli impianti installati dai gestori di telefonia mobile rivestono il carattere di opere di pubblica utilità.

Vi sono state altre decisioni che hanno ritenuto non preclusiva all'installazione delle stazioni radio base la destinazione di un'area a zona agricola, salvo che non sussistano specifiche disposizioni di legge o di regolamento che tutelano particolari interessi paesaggistici, ambientali o di ordine estetico<sup>66</sup>, sia perché una zona avente destinazione agricola non può essere destinata ad insediamento abitativo residenziale, sia perché « la realizzazione degli impianti funzionali all'esercizio del servizio pubblico di telefonia cellulare deve ritenersi, per le sue peculiari caratteristiche, compatibile con qualsiasi tipo di zonizzazione »<sup>67</sup>.

Taluni giudici amministrativi hanno accolto la tesi — avanzata dagli operatori nel settore della telefonia mobile — che le antenne radio per te-

<sup>63</sup> Ord. n. 662/2000.

<sup>64</sup> Tar Veneto sent. n. 1424/2001. Nello stesso senso Tar Abruzzo sent. n. 421/2001; sent. n. 423/2001; sent. n. 437/2001; sent. n. 426/2001; sent. n. 429/2001.

<sup>65</sup> Pubblicato in G.U. 3 maggio 1973 n. 113 S.O.

<sup>66</sup> Tar Friuli Venezia Giulia sent. n. 181/2001.

<sup>67</sup> Tar Campania sent. n. 983/2002.

lefonie mobile, potendo considerarsi infrastrutture tecnologiche, debbano essere assimilate alle opere di urbanizzazione primaria e, in quanto tali, esse sarebbero compatibili con ogni zonizzazione e dunque insensibili a qualsiasi limitazione di carattere urbanistico edilizio. Di conseguenza la realizzazione delle infrastrutture per telefonia mobile non subirebbe alcuna limitazione nell'ambito del territorio comunale<sup>68</sup>. Considerando che le opere di urbanizzazione primaria non sono definite in nessuna norma e l'elenco di esse, contenuto all'art. 4 legge 29 settembre 1964 n. 847 — che non menziona gli impianti di radiotelefonie — è secondo la dottrina<sup>69</sup> non tassativo, sarebbe possibile sostenere la tesi avanzata dalle società, nella misura in cui si riconosca che le regioni possano inserire tra gli interventi di urbanizzazione primaria anche gli impianti di telefonia mobile<sup>70</sup>.

La giurisprudenza amministrativa cautelare ha, inoltre, stabilito, in relazione a dei regolamenti comunali anteriori alla legge quadro, che la competenza normativa dei comuni in materia di inquinamento elettromagnetico, ai fini di assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, non può spingersi fino al punto di vietare in determinati luoghi l'installazione di regolari impianti, altrimenti sarebbe rimessa all'assoluta discrezionalità del comune decidere se consentire o meno l'ubicazione degli impianti sul proprio territorio<sup>71</sup>.

L'interpretazione della legge quadro, alla luce di quanto detto fino ad ora, porta alla conclusione che nell'introduzione di una specifica disciplina urbanistica, soprattutto in materia di localizzazione degli impianti e di introduzione di limiti alla trasformazione del territorio, i comuni devono sempre tenere in considerazione i principi previsti dalla normativa regionale e nazionale, e devono ponderare da un parte l'interesse generale alla tutela paesaggistica e alla protezione da ogni forma di inquinamento, e dall'altra, la particolare natura del servizio svolto, nonché la necessità che esso venga esteso su tutto il territorio.

---

<sup>68</sup> Tale tesi è stata dapprima accolta dal TAR Puglia nelle ord. nn. 667/1998 e 1975/2000, e successivamente rigettata dallo stesso giudice nell'ord. n. 1392/2001.

<sup>69</sup> LAIS N., *Ma gli impianti di telefonia mobile sono opere di urbanizzazione primaria?*, commento a ordinanza del Tar Puglia n. 1392/2001, [www.giust.it](http://www.giust.it)

<sup>70</sup> Ciò sembra confermato dalla circostanza che la regione Puglia, con la legge regionale 12 febbraio 1979 n. 6, ha inserito tra detti interventi anche le opere relative alla rete telefonica.

<sup>71</sup> Tar Sicilia ord. n. 1017/2001; Tar Lazio ord. n. 1985/2001.