

## IL POTERE REGOLAMENTARE COMUNALE IN MATERIA DI LOCALIZZAZIONE DELLE STAZIONI RADIO-BASE

*di Alessandro Camarda\**

**Sommario** 1. Premessa. – 2. La potestà regolamentare comunale: limiti ed ambiti d'intervento. – 3. Conclusioni.

### 1. - Premessa

La localizzazione delle stazioni radio-base per la telefonia cellulare costituisce tematica che sempre di più coinvolge le comunità locali poiché crescente è la diffusione e l'utilizzo delle tecnologie di trasmissione basate sull'utilizzo delle onde elettromagnetiche. L'incremento di tali tecniche ha, però, suscitato un diffuso allarme sociale generato, anche, dalla mancanza di certezze scientifiche sugli effetti prodotti dal c.d. elettrosmog sugli esseri umani.

A fronte di tali bisogni i Comuni, quali enti locali che rappresentano e curano gli interessi delle collettività locali e che meglio riescono a comprendere le necessità espresse dalle stesse, si sono determinati a disciplinare l'allocazione degli impianti per la telefonia mobile, prevedendo divieti generalizzati di insediamento ovvero disponendo il rispetto di distanze tra l'una e l'altra stazione radio base, tra le antenne e le strutture "sensibili" (come, ad esempio, scuole ed ospedali) ovvero tra le antenne e l'abitato cittadino. Le contrapposte esigenze sin qui brevemente descritte hanno portato i Comuni a provvedere in materia, in particolare, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare loro riconosciuta dall'articolo 8, comma 6, della Legge 22 febbraio 2001, n. 36, che costituisce la normativa quadro in materia d'inquinamento elettromagnetico.

In tale contesto si pone quest'intervento volto ad analizzare, attraverso lo studio della più recente giurisprudenza amministrativa, i numerosi limiti alla potestà regolamentare dei Comuni, ricavando, per converso, gli spazi per l'esercizio di un legittimo intervento regolatore comunale.

### 2. – La potestà regolamentare comunale: limiti ed ambiti d'intervento

L'articolo 8, comma 6, della legge quadro riconosce ai Comuni il potere di adottare regolamenti al fine di assicurare *"il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e*

---

\* Dottore in Giurisprudenza e Master in Diritto dell'Ambiente.

*minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici". La giurisprudenza ha avuto modo di esprimersi ripetutamente riconoscendo ai Comuni il potere di emanare norme regolamentari in materia, rimanendo comunque imprescindibile che "il potere comunale non può interferire con quello riservato allo Stato che fissa i limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, nel presupposto indefettibile che la tutela della salute è un'esigenza di carattere unitario" (Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, sez. III, 8 marzo 2006, n. 565), pertanto "tale potere va esercitato nel rispetto del riparto di competenze fra Stato, Regioni e Comuni" (Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, sez. VII, 29 marzo 2006, n. 3475). L'aspetto che in questa sede più interessa e che ha animato, ed anima tutt'ora, il dibattito è proprio quello d'individuare il contenuto ed i limiti per un legittimo esercizio della potestà regolamentare comunale.*

Un primo orientamento giurisprudenziale si è espresso nel senso di negare in radice ogni attribuzione dei Comuni non solo in ordine all'individuazione dei valori di campo elettromagnetico (che è pacificamente materia di competenza statale<sup>1</sup>), ma anche con riferimento alla determinazione di distanze minime delle stazioni radio base da particolari categorie di fabbricati ovvero alla possibilità d'introdurre divieti di installazione assoluta in relazione a zone territoriali omogenee (Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, sez. I, 31 gennaio 2005, n. 555). Detto orientamento è, pertanto, diretto maggiormente a garantire le esigenze di uniformità, su tutto il territorio nazionale, della disciplina della salute pubblica e della funzionalità del servizio di trasmissione, comprimendo, per converso, l'ambito d'intervento della potestà regolamentare comunale.

Un diverso orientamento, in coerenza con i costituzionalizzati principi di autonomia (art. 114, comma 2 Cost.) e di sussidiarietà (art. 118, comma 1 Cost.), afferma che il regolamento comunale può introdurre divieti di localizzazione, previsione di distanze minime, prescrizioni in ordine alle caratteristiche strutturali e/o funzionali degli impianti purché finalizzate al corretto insediamento urbanistico ed alla minimizzazione dell'esposizione della popolazione (in tal senso TAR Abruzzo Pescara, 23 gennaio 2002, n. 170). È perciò *"corretto l'esercizio del potere comunale, allorché lo stesso sia stato volto alla suddivisione del territorio in aree omogenee, ai fini dell'installazione delle antenne: la norma citata che ha attribuito al Comune il potere regolamentare in materia specifica, prevede espressamente che la funzione vada esplicata per il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, in vista della riduzione dell'impatto delle emissioni elettromagnetiche sulla popolazione. La disposizione si armonizza con quella che attribuisce le ricordate*

*competenze allo Stato poiché spetterà al Comune formulare un piano di distribuzione delle antenne sul territorio, che dovrà contemperare l'esigenza imprenditoriale di raggiungere il maggior numero possibile di clienti del servizio con la tutela della salute pubblica". (T.A.R. Piemonte, Sez. I, 21 novembre 2001, n. 2149). Il medesimo giudice amministrativo ha sottolineato, inoltre, che la "zonizzazione non potrà ridurre ulteriormente i limiti di emissione previsti dalle norme statuali, neppure facendo riferimento alla distanza delle antenne dai luoghi indicati come sensibili, ma il numero e l'ubicazione delle antenne potrà essere soggetto al potere regolamentare comunale, che in via generale ed astratta disciplinerà gli impianti, tenendo conto della conformazione del territorio e delle destinazioni ad esso già impresse".*

Emerge, dunque, un orientamento giurisprudenziale volto a delineare un ampio ambito d'intervento comunale che, però, potrà essere ritenuto legittimo solamente laddove abbia "valenza urbanistico-edilizia, non [potendo] ammettersi, invece, norme regolamentari che abbiano esclusivamente valenza radioprotezionistica, cioè sanitaria" (TAR Veneto, sez. II, 4 febbraio 2002, n. 347).

I giudici amministrativi recentemente hanno avuto modo di specificare che attraverso la potestà regolamentare è "consentita l'individuazione di specifiche e diverse misure, la cui idoneità al fine della minimizzazione emerge dallo svolgimento di compiuti ed approfonditi rilievi istruttori sulla base di risultanze di carattere scientifico. Peraltro, l'intervenuta assimilazione delle opere per stazioni radio base alle opere di urbanizzazione primaria (art. 86, comma 3, del D.Lgs. n. 259/2003) non preclude al Comune, nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, la localizzabilità di dette opere in determinati ambiti del territorio, sempre che sia, in tal modo, assicurato l'interesse di rilievo nazionale ad una capillare distribuzione del servizio" (Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, sez. III, 8 marzo 2006, n. 565).

La giurisprudenza, pertanto, ha evidenziato che l'introduzione di misure di governo del territorio (distanze, altezze, localizzazioni), tramite regolamento comunale, trova giustificazione solo se sia conforme al principio di ragionevolezza e sia sorretta da sufficiente motivazione sulla base di un'istruttoria idonea<sup>2</sup>. Appare, quindi, con tutta evidenza che, al fine di un corretto esercizio della potestà regolamentare, è necessario il ricorso alla concertazione e partecipazione in fase di elaborazione del regolamento comunale<sup>3</sup>. In tale sede

---

<sup>1</sup> Rimane ferma l'impossibilità per i regolamenti comunali di fissare diversi valori di esposizione poiché materia di esclusiva competenza statale (in tal senso Consiglio di Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3098).

<sup>2</sup> Si veda anche Consiglio di Stato, sez. VI, 6 agosto 2002, n. 4096.

<sup>3</sup> Appare utile richiamare una pronuncia del giudice amministrativo (T.A.R. Umbria, Sez. II, 20 dicembre 2001, n. 702) che ha precisato come "l'esercizio dei poteri di pianificazione urbanistica... ed in particolar modo la localizzazione dei siti degli impianti di radiotelefonica mobile, alla luce della qualificazione giuridica e delle

il Comune potrà indurre i gestori di telefonia mobile a dimostrare che l'installazione di stazioni radio base proprio in determinati luoghi è indispensabile ai fini della copertura del servizio, potendo, eventualmente, individuare soluzioni alternative. L'invito che fa la giurisprudenza ad una pianificazione c.d. concertata appare, pertanto, molto utile e dirimente in una tematica assai complessa e potenzialmente fonte di innumerevoli contenziosi.

Di grande interesse, ai fini della riflessione sin qui compiuta, appare la pronuncia del giudice amministrativo (Tribunale Amministrativo Regionale Umbria, Perugia, 31 agosto 2004, n. 490) che non solamente si è limitato ad individuare i limiti della potestà regolamentare comunale, bensì ne ha individuato i contenuti affermando che possono essere introdotte disposizioni e prescrizioni relative alle distanze o alla funzionalità della stazione radio base solo se:

- a) finalizzati ad un corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti;
- 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 una adeguata funzionalità del servizio pubblico di telefonia radiomobile, a parità di condizioni fra i gestori;

### **3. – Conclusioni**

Da quanto sin qui detto emerge che la materia non è pacifica e che risulta in concreto molto difficile individuare gli spazi d'intervento comunale poiché vi è una sottile differenza tra salute e ambiente, tra tutela della salute collettiva, disciplina del territorio e garanzia del servizio pubblico. Appare evidente come il raggiungimento di un obiettivo possa avvenire anche per mezzo del raggiungimento dell'altro. Non emergendo, pertanto, un criterio decisivo è chiaro che le eventuali controversie sono destinate inevitabilmente a sfociare in un contenzioso in cui spetterà al giudice decidere prediligendo l'interesse legato alle comunicazioni piuttosto che quello della salute o della tutela dell'ambiente e del territorio.

In conclusione si può ragionevolmente ritenere che, in una situazione in cui manca un criterio sicuro per la risoluzione delle problematiche sopra delineate, sia necessario fare riferimento ai

---

*caratteristiche delle reti di tale servizio pubblico, non può avvenire con le tecniche tradizionali, ma richiede ... la previa valutazione di compatibilità con le esigenze operative del servizio, attraverso un confronto dialettico con i gestori delle reti (i quali sono in possesso delle informazioni e conoscenze tecniche necessarie) [...] cosicché il Comune è tenuto (pena l'illegittimità della disciplina per difetto di istruttoria e di motivazione) a mettere i gestori del servizio di radiotelefonia mobile in condizione di partecipare al procedimento formativo del regolamento, ed a valutare, alla luce delle finalità elencate, prima dell'approvazione del regolamento, le osservazioni e proposte da essi prospettate e concretizzanti possibili ipotesi di installazione alternative per siti o caratteristiche degli impianti, con i correlati livelli di esposizione conseguibili".*

principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà, che permeano tutta la riforma degli enti locali a partire dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, sulla base dei quali gli enti locali sono dotati di un'ampia autonomia e deve essere garantito loro il potere di tutelare il proprio territorio ed i propri cittadini individuando la localizzazione delle sorgenti elettromagnetiche in base alle differenziate esigenze che propone il territorio e la popolazione che vi risiede, sempre e comunque nel rispetto del riparto di competenze operato dalla Carta costituzionale.

Alessandro Camarda

5 giugno 2006