Diritto all'ambiente
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

IMPIANTI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA

Il potere regolamentare dei Comuni ai sensi dell'art. 8 comma 6 della Legge 22 Febbraio 2001 n.36

A cura dell'avv. Francesco Caliri

L'art. 8 (Competenze delle regioni, delle province e dei comuni) della Legge 22 Febbraio 2001 n.36 prevede al comma sesto che "**i comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici".**

La portata della suddetta norma, resa forse ambigua dal riferimento al potere dei Comuni di "*minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici*", è stata chiarita da ripetuti interventi della Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza.

Si intende proporre in questa sede un breve quadro riassuntivo dei principi delineati dalla Corte Costituzionale e dalla giurisprudenza amministrativa in merito a tale potere dei Comuni di regolamentare la installazione di impianti di comunicazione elettronica.

La Corte Costituzionale e la giurisprudenza amministrativa hanno chiarito che **"***compete allo Stato, nel complessivo sistema di definizione degli standard di protezione dall'inquinamento elettromagnetico di cui alla legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), la fissazione delle soglie di esposizione e, dunque, nel lessico legislativo, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, limitatamente, per questi ultimi, alla definizione dei valori di campo «ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione»"*[1].

In particolare,*"la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al paese*"[2].

[1] **Corte Costituzionale 17 Marzo 2006 n. 103; 7 Ottobre 2003 n.307**; **Consiglio di Stato Sez. VI 05 Agosto 2005 n.4159**.

[2]**Corte Costituzionale 7 Ottobre 2003 n.307; Consiglio di Stato Sez. VI 21 Aprile 2008 n. 1767; 26 Luglio 2005 n.4000**; **16 Giugno 2005 n. 3200.**

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Così pure è riservato allo Stato il compito di prescrivere l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, al fine di assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio, minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici[3] ed evitare che fonti normative differenti, "*imponendo ai gestori che operano a livello regionale l'utilizzo di distinte tecnologie, eventualmente anche diverse da quelle previste dalla normativa statale, possano produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico*"[4].

L'art. 3, comma 1, lettera d), n. 1), e l'art. 8, comma 1, lettera e), della L.36/2001 attribuiscono, invece, alla competenza delle Regioni l'indicazione degli obiettivi di qualità consistenti in criteri localizzativi, standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni all'utilizzo della miglior tecnologia disponibile.

"A questo proposito è logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi"[5].

Posto quanto sopra, -considerato che il potere attribuito ai Comuni, in ordine alla localizzazione ed alle caratteristiche degli impianti, non può eccedere i poteri atribuiti al legislatore regionale in relazione agli obiettivi di qualità di cui all'art. 3, comma 1, lettera d, n. 1, e all'art. 8, comma 1, lettera e) della L.36/2001[6]- ne deriva che i regolamenti comunali non possono prevedere *"la fissazione di limiti di esposizione ai campi elettromagnetici diversi da quelli stabiliti dallo Stato"*[7], che *"è illegittimo il regolamento comunale il quale contenga prescrizioni che non costituiscono espressione di pianificazione urbanistica ma di tutela della salute"*[8] e che è parimenti illegittimo il regolamento comunale che, "*attraverso il formale utilizzo degli strumenti di natura edilizia-urbanistica, adotti misure che nella sostanza costituiscono una deroga ai predetti limiti di*

[3] **Corte Costituzionale 28 Dicembre 2006 n.450; 27 Luglio 2005 n.336.**
[4] **Corte Costituzionale 17 Marzo 2006 n. 103**.
[5] **Corte Costituzionale 20 Luglio 2007 n. 303; 17 Marzo 2006 n. 103; 7 Ottobre 2003 n.307; Consiglio di Stato Sez.VI 21 Aprile 2008 n.1767**; **23 Giugno 2006 n.4003**; **26 Luglio 2005 n. 4000**; **16 Giugno 2005 n. 3200**.
[6] **Corte Costituzionale 7 Ottobre 2003 n.307.**
[7] **Consiglio di Stato Sez.VI 25 Giugno 2007 n.3536 ; 13 Giugno 2007 n.3156; 27 Ottobre 2006 n. 6439; 15 Giugno 2006 n.3534; 26 Luglio 2005 n.4000; 16 Giugno 2005 n. 3200.**
[8] **Consiglio di Stato Sez. VI 28 Marzo 2007 n. 1431; 24 Maggio 2005 n. 2622.**

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

esposizione fissati dallo Stato, quali ad esempio il generalizzato divieto di installazione delle stazioni-radio base per la telefonia cellulare in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione residenziale; ovvero introduca misure che pur essendo tipicamente urbanistiche (distanze, altezze, ecc...) non siano funzionali al governo del territorio, quanto piuttosto alla tutela della salute dai rischi dell'elettromagnetismo"[9].

"I *comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, ma nell'ambito di criteri generali i quali vanno fissati dalla Regione, e non certo dal Comune nell'inerzia della Regione";"il potere pianificatorio del Comune patisce, quindi, due limiti: uno intrinseco, dato dalla previsione di cui all'art. 3, comma 1, della l. n. 36/2001, la quale attribuisce alla competenza della Regione l'indicazione dei criteri localizzativi per individuare i siti in cui allocare gli impianti; l'altro estrinseco, costituito dalla circostanza per cui la concreta individuazione dei siti deve avvenire in modo tale che la realizzazione della rete assicuri la copertura del servizio pubblico nell'intero territorio comunale"*[10].

I Comuni possono, pertanto, adottare misure programmatorie integrative per la localizzazione degli impianti di cui si discute, ma in un'ottica di ottimale disciplina d'uso del territorio[11].

In particolare "*la potestà assegnata al Comune dall'art. 8, comma sesto, della legge 22.06.2001 n.36, può tradursi, a titolo di esemplificazione, nell'introduzione, sotto il profilo urbanistico, di regole a tutela di zone e beni di particolare pregio paesaggistico/ambientale o storico/artistico ovvero, per ciò che riguarda la minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici, nell'individuazione di siti che per destinazione d'uso e qualità degli utenti possano essere considerati sensibili alle immissioni radioelettriche, ma non può trasformarsi in "limitazioni alla localizzazione" degli impianti di telefonia mobile per intere ed estese porzioni del territorio comunale in assenza di una plausibile ragione giustificativa*"[12] e/o in applicazione di criteri di scelta assolutamente generali ed astratti[13].

[9] **Consiglio di Stato Sez.VI 15 Giugno 2006 n.3534; 05 Giugno 2006 n.3332; 05 Agosto 2005 n. 4159; 26 Luglio 2005 n.4000; 16 Giugno 2005 n. 3200**; **Sez. IV 14 Febbraio 2005 n.450**.
[10] **Consiglio di Stato Sez. VI 29 Novembre 2006 n. 6993**.
[11] **Consiglio di Stato Sez. VI 21 Aprile 2008 n. 1767**.
[12] **Consiglio di Stato Sez.VI 3 Marzo 2007 n.1017; 05 Giugno 2006 n. 3332; 05 Agosto 2005 n. 4159.**
[13] **Consiglio di Stato Sez.VI 6 Aprile 2007 n.1567**.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Il potere dei Comuni di introdurre, tramite regolamento, misure tipiche del governo del territorio[14] (distanze, altezze, localizzazioni, modalità di costruzione dell'elettrodotto[15] ecc...) "*trova giustificazione solo se sia conforme al principio di ragionevolezza e alla natura delle competenze urbanistico-edilizie esercitate, e sia sorretto da una sufficiente motivazione sulla base di risultanze acquisite attraverso un'istruttoria idonea a dimostrare la ragionevolezza della misura e la sua idoneità rispetto al fine perseguito*"[16]

D'altra parte, l'esigenza di una specifica ed adeguata motivazione si fa ancor più determinante qualora il Comune, non avendo fissato norme di piano o regolamento che consentano di orientare la redazione dei progetti in base ad individuati e puntuali parametri, debba individuare la regola da applicare per il caso concreto nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica[17].

I Comuni, come le Regioni, possono individuare delle "aree sensibili"nelle quali vietare la installazione degli impianti, con riguardo a situazioni e interessi (tutela della popolazione nelle aree densamente abitate o frequentate, interesse storico-artistico o paesistico dell'area) di cui hanno certamente titolo per occuparsi in sede di regolazione dell'uso del proprio territorio ai sensi della L.36/2001[18].

Tuttavia, nell'esercizio di tale facoltà, hanno l'obbligo di prevedere "localizzazioni alternative" degli impianti, devono cioè garantire il necessario rispetto dei vincoli della programmazione nazionale delle reti e della pianificazione del territorio[19].

Va rilevato che"*la normativa di riferimento garantisce al singolo operatore la realizzazione di una rete che assicuri la copertura del servizio pubblico nell'intero territorio comunale, ma non gli conferisce la possibilità di installare un impianto in qualsivoglia sito prescelto*"[20].

---

[14] Ogni riferimento ad "urbanistica ed edilizia, come materie rientranti nell'ambito della potestà legislativa residuale delle Regioni e degli Enti locali, deve intendersi riferito alla più ampia materia del "governo del territorio" **(Corte Costituzionale 27 Luglio 2005 n.336).**

[15] Come l'interramento dei cavi o di porzione di essi, con misure che evitino danni irreparabili ai valori paesaggistici e ambientali **(Corte Costituzionale 17 Marzo 2006 n.103) .**

[16] **Consiglio di Stato Sez.VI 25 Giugno 2007 n.3536; 13 Giugno 2007 n.3156; 27 Ottobre 2006 n.6439**.

[17] **Consiglio di Stato Sez. VI 29 Maggio 2006 n. 3243** (nel caso di specie il Comune non consentiva oltre i sei metri l'elevazione del palo porta antenne).

[18] **Corte Costituzionale 7 Ottobre 2003 n.307; 07 Novembre 2003 n.331.**

[19] **Corte Costituzionale 7 Ottobre 2003 n.307; 07 Novembre 2003 n.331; Consiglio di Stato Sez. VI 19 Maggio 2008 n.2287; 9 Giugno 2006 n.3452; 05 Agosto 2005 n. 4159; 29 Luglio 2005 n.4125; TAR SICILIA-Catania Sez.II 16 Febbraio 2007 n.303**; **TAR TOSCANA- Firenze Sez.I 22 Dicembre 2004 n. 6622.**

[20] **Consiglio di Stato Sez. VI 20 Marzo 2007 n.1312.**

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Conseguentemente, nel caso in cui il Comune abbia effettivamente indicato dei siti alternativi per la localizzazione degli impianti, spetterà al gestore degli impianti stessi "*dimostrare l'inidoneità della normativa comunale ad assicurare la necessaria diffusione del servizio, per cui non sono sufficienti, a tale scopo, le mere asserzioni di parte formulate al riguardo*" [21].

Nell'individuare le aree sensibili che necessitano di particolare tutela, il Comune deve attenersi, tra l'altro, ad alcuni criteri fondamentali:

a) "*il divieto di installazione di sistemi radianti relativi agli impianti di emittenza radiotelevisiva e di stazioni radio base per telefonia mobile su ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido, riferito a specifici edifici, non eccede l'ambito di un "criterio di localizzazione", in negativo, degli impianti, e dunque l'ambito degli "obiettivi di qualità"... né di per sè è suscettibile di pregiudicare la realizzazione delle reti*[22]*;*

b) diversamente un generico divieto di localizzazione degli impianti esteso, per esempio, "*alle aree vincolate ai sensi della legge statale sui beni culturali e ambientali, alle aree classificate di interesse storico-architettonico, alle aree di pregio storico, culturale e testimoniale e alle fasce di rispetto, perimetrate secondo una delibera della Giunta regionale, degli immobili "protetti" di cui al comma 1 (ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido*)"- data "*l'ampiezza e la eterogeneità delle categorie di aree contemplate, l'indeterminatezza di alcune definizioni e la assoluta discrezionalità attribuita alla Giunta nel perimetrare le fasce di rispetto relative agli immobili di cui al comma 1"*- costituisce "*un vincolo in grado, nella sua assolutezza, di pregiudicare l'interesse, protetto dalla legislazione nazionale, alla realizzazione delle reti di telecomunicazione, nonché lesivo, per ciò che attiene alla determinazione delle fasce di rispetto, del principio di legalità sostanziale"*[23].

c) l'individuazione, condotta in modo assolutamente generico, di "aree sensibili" presso le quali vietare la installazione di impianti, non può ricondursi alla competenza residuale del Comune in materia di governo del territorio; in tale ambito, infatti, "*non possono ricondursi divieti che, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbero*

[21] **Consiglio di Stato 19 Maggio 2008 n.2287; TAR SICILIA-Catania Sez.II 16 Febbraio 2007 n.303.**
[22] **Corte Costituzionale 7 Ottobre 2003 n.307; 07 Novembre 2003 n. 331; Consiglio di Stato Sez.VI 25 Giugno 2007 n.3536; 13 Giugno 2007 n.3156; 09 Giugno 2006 n. 3452.**
[23] Idem nota n.22.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da «criteri di localizzazione» in «limitazioni alla localizzazione», dunque in prescrizioni aventi natura diversa da quella consentita dalla citata norma della legge n.36"[24].

d) similmente, nel porre criteri di salvaguardia delle "aree sensibili" o nell'indicare ulteriori criteri di localizzazione, il Comune non può spingersi ad indicare in maniera assolutamente generica ed eterogenea categorie di aree e di edifici rispetto ai quali deve essere rispettato un vincolo di distanza minima, cagionando un indebito impedimento alla realizzazione di una rete completa di infrastrutture per la telecomunicazione[25];

e) le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione sono assimilate alle opere di urbanizzazione primaria ai sensi dell'art.86 comma 3 del D.Lgs.1 Agosto 2003 n.259 e *"al pari di ogni altra opera di urbanizzazione primaria e secondaria (rete di viabilità, impianti fognari, di distribuzione dei servizi elettrici e del gas, ecc.), debbono essere poste al servizio dell'insediamento abitativo e seguire lo sviluppo dello stesso e non essere ubicate in zone da esso avulse, con effetti negativi quanto alla possibilità di accesso e corretta fruizione del servizio utilità generale*"[26].

Quando non sia stata dettata la normativa regolamentare di cui al già citato art. 8, comma 6, L.n.36/2001, *"l'intervento edilizio di cui trattasi non può che restare soggetto - sotto il profilo urbanistico - ai principi di carattere generale, che vedono tralicci ed antenne di rilevanti dimensioni, da una parte, valutabili come strutture edilizie soggette a permesso di costruire (ora ad assenso autorizzativo, assorbente rispetto a tale permesso) e dunque non collocabili in zone di rispetto, o comunque soggette a vincolo di inedificabilità assoluta, ma che dall'altra impongono di considerare tali manufatti - in quanto parte di una rete di infrastrutture, qualificate come opere di urbanizzazione primaria, nonché in quanto impianti tecnologici e volumi tecnici - compatibili con qualsiasi destinazione di P.R.G. delle aree interessate e non soggetti in linea di massima (salvo disposizioni peculiari) ai limiti di altezza e cubatura delle costruzioni circostanti"*[27].

[24] **Corte Costituzionale 07 Novembre 2003 n. 331.**
[25] **Corte Costituzionale 7 Ottobre 2003 n.307**; **Consiglio di Stato Sez. VI 25 Giugno 2007 n.3536; 05 Agosto 2005 n. 4159**.
[26] **Consiglio di Stato Sez. VI 05 Agosto 2005 n. 4159** (nel caso di specie il Comune aveva individuato due soli siti per l'installazione delle stazioni radio base in zona F, con implicita inibitoria di diversa ubicazione in altra zona).
[27] **Consiglio di Stato Sez. VI 21 Aprile 2008 n. 1767**; **Sez. VI 04 Settembre 2006 n. 5096**.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Quanto alla possibilità che il regolamento comunale possa disciplinare il procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione alla installazione degli impianti, la Corte Costituzionale ha chiarito che lasciare la definizione dei procedimenti alla totale discrezionalità dell'Amministrazione, non delimitata da alcuna determinazione legislativa, viola il principio di legalità sostanziale e non è compatibile con l'esigenza di non ostacolare ingiustificatamente la realizzazione degli impianti, [28] ed ha, inoltre, affermato:*"la normativa comunitaria prescrive che le procedure «previste per la concessione del diritto di installare» le predette infrastrutture di comunicazione elettronica debbano essere «tempestive, non discriminatorie e trasparenti, onde assicurare che vigano le condizioni necessarie per una concorrenza leale ed effettiva» (ventiduesimo considerando della direttiva 2002/21/CE "*; *"nell'individuare i principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete"; "ciò comporta che i relativi procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi "*[29]**.**

In conformità ai principi sopra delineati la Corte Costituzionale e la giurisprudenza amministrativa hanno successivamente affermato:

-*"un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, che si sovrapponga ai controlli da effettuarsi a cura dello stesso ente locale nell'ambito del procedimento unificato (art.87 D.Lgs.259/2003), costituisce un inutile appesantimento dell'iter autorizzatorio per l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione, in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi, con riferimento a questo tipo di costruzioni, principi fondamentali di governo del territorio*"[30];

-*"non può essere più imposto dall'amministrazione alcun altro onere, oltre quelli espressamente previsti dalla legge, e cioè che non può essere subordinato il rilascio dell'autorizzazione al*

[28] **Corte Costituzionale 7 Ottobre 2003 n.307.**
[29] **Corte Costituzionale 27 Luglio 2005 n.336.**
[30] **Corte Costituzionale 06 Luglio 2006 n.265**; **18 Maggio 2006 n. 203; 28 Marzo 2006 n. 129; Consiglio di Stato Sez.VI 28 Marzo 2007 n.1431; 27 Ottobre 2006 n.6439**; **09 Giugno 2005 n. 3040**; **21 Gennaio 2005 n. 100**.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

pagamento di altri importi, né può essere imposto un pagamento sulla base di determinazioni unilaterali"[31].

In merito alla possibilità che il regolamento comunale preveda l'irrogazione di sanzioni, la Corte Costituzionale ha chiarito che "*la competenza a disciplinare le sanzioni per il superamento dei valori-limite non può che seguire la competenza a fissare gli stessi valori, e quindi nella specie spetta allo Stato"*[32], tuttavia, se "*i regolamenti comunali non possono prevedere sanzioni afflittive in violazione della riserva di legge scaturente dalla generale previsione dell'articolo 1 della legge 689 del 1981, essi possono prevedere sanzioni ripristinatorie, le quali trovano fondamento nel potere autorizzatorio di cui rappresentano una sostanziale estrinsecazione"*[33].

Questo il quadro sommario di quanto i Comuni possono e non possono disciplinare a mezzo di proprio regolamento.

Va, infine, sottolineato che il termine per la eventuale impugnazione di tale regolamento comunale non decorre dalla pubblicazione dello stesso, ma dal momento in cui interviene l'atto che attua la regola generale e astratta in esso prevista[34].

"Ove si accedesse all'opposta tesi di dover impugnare le prescrizioni comunali sull'installazione dei sistemi di telecomunicazione entro il termine decadenziale dalla data della loro pubblicazione, si imporrebbe per il titolare della licenza di telefonia mobile di dover monitorare su tutto il territorio nazionale le scelte regolamentari di oltre novemila comuni, il che configura un impegno del tutto irragionevole e non esigibile, per di più in contrasto, sul piano dell'effettività, con il principio di piena tutela dei diritti e degli interessi avanti agli organi di giurisdizione amministrativa sancito dall'art. 113 della Costituzione"[35].

Francesco Caliri

Pubblicato il 27 ottobre 2008

[31] **Consiglio di Stato Sez. VI 07 Marzo 2008 n. 1005.**
[32] **Corte Costituzionale 7 Ottobre 2003 n.307.**
[33] **Consiglio di stato Sez. VI 09 Giugno 2006 n. 3452**.
[34] **Consiglio di Stato Sez. VI 6 Aprile 2007 n. 1567.**
[35] **Consiglio di Stato 05 Agosto 2005 n. 4159; Sez. IV 14 Febbraio 2005 n. 450.**

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248