

T.A.R. CALABRIA - SEZ. I - SENTENZA DEL 2 APRILE 2008, N. 333: sui limiti del potere regolamentare dei Comuni in materia di localizzazione di impianti per la telefonia mobile.

“... deve considerarsi legittima, nel quadro della definizione degli obiettivi di qualità mediante l'introduzione di criteri localizzativi, l'imposizione, da parte delle regioni e dei comuni, di divieti localizzativi puntuali, riferiti a specifici edifici.

Devono, invece, essere ritenuti limitazioni alla localizzazione, non ammesse, i criteri distanziali generici ed eterogenei, come nel caso di prescrizione di distanze minime dal perimetro edifici destinati ad abitazione, a luogo di lavoro, ospedali, case di cura, edifici adibiti al culto, edifici di valore storico culturale, aree verdi, parchi e simili (in questi termini, Cons. St., sez. VI, 921 giugno 2006 n. 3452; in materia anche Cons. St., sez. VI, 6 aprile 2007 n. 1567).”

“Un elemento di svolta in materia, in verità, potrebbe essere rappresentato dalla recente sentenza n. 303 del 20 luglio 2007 della Corte costituzionale, che, sempre a proposito del riparto di competenze tra Stato e regioni, pare avere sostanzialmente aperto la strada ad una vera e propria disciplina localizzativa degli impianti da parte dei comuni, nell'ambito della generale potestà pianificatoria spettante a questi enti ed alle regioni, con il limite insuperabile costituito dal divieto di impedire ed ostacolare ingiustificatamente l'insediamento di impianti.

L'orientamento della Corte lascia comunque fermo un dato di fondo, vale a dire che il potere pianificatorio deve essere pur sempre esercitato in un'ottica prettamente territoriale, nel quadro della generale potestà di pianificazione, non potendo certamente fare riferimento ad esigenze connesse alla tutela della salute umana.”

“...la Corte costituzionale (sentenza 28 marzo 2006 n. 129) ha rilevato che le previsioni di cui all'art. 87 del Codice [delle telecomunicazioni] riguardo alle autorizzazioni richieste ai fini della realizzazione degli impianti hanno carattere tassativo e non consentono l'introduzione di regimi derogatori, che contemplino, fra l'altro, ipotesi di necessaria acquisizione del permesso di costruire.”

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 332 Reg. Dec.

N. 903/06 Reg. Ric.

1178/06 2008

ANNO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria, Sede di Catanzaro, Sezione Prima, composto dai Signori Magistrati:

Cesare Mastrocola – Presidente

Giovanni Iannini – Consigliere Rel. ed Est.

Giovanni Ruiu – Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sui ricorsi riuniti n. 903/2006 e n. 1178/2006, proposti da Gilormo Salvatore, in proprio e quale amministratore unico della PIANET S.r.l., rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Vadalà, con il quale è elettivamente domiciliato in Catanzaro, via A. Turco n. 27/a, presso lo studio dell'avv. Paola Marino;

CONTRO

il Comune di Belvedere Marittimo, in persona del Sindaco in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Eugenio Greco ed Egidio Rogati e domiciliato presso la Segreteria del Tribunale;

per l'annullamento

quanto al ricorso 903/2006:

della deliberazione n. 19 del 12 aprile 2006 del Consiglio comunale di Belvedere Marittimo, con la quale è stata disposta la sospensione di ogni determinazione in ordine al rilascio di titoli abilitativi alla realizzazione di antenne per la telefonia mobile, con mandato alla Giunta di adottare gli atti necessari al fine di dotare il Comune di un Piano complessivo delle installazioni delle antenne di telefonia mobile;

quanto al ricorso 1178/2006:

- della deliberazione n. 109 del 15 maggio 2006 della Giunta Municipale del Comune di Belvedere Marittimo di affidamento di incarico professionale per la mappatura elettromagnetica sul territorio comunale ai sensi della legge 36/2001;
- della deliberazione n. 38 del 9 agosto 2006 del Consiglio Comunale di Belvedere Marittimo, di approvazione del Regolamento per la disciplina dell'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici sul territorio comunale ai sensi della legge 36/2001;

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Belvedere Marittimo in relazione al ricorso 1178/2006;

Vista l'ordinanza n. 654 del 14 settembre 2006, con la quale è stata accolta la domanda cautelare proposta da parte ricorrente in relazione al ricorso n. 903/2006;

Viste le memoria prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore alla pubblica udienza del 22 febbraio 2008 il Cons. Giovanni Iannini ed uditi, altresì, i difensori delle parti, come da relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso notificato il 5 luglio 2006, depositato il successivo 24 luglio ed iscritto al n. 903/2006 R.G., l'arch. Salvatore Gilormo, amministratore unico della PIANET S.r.l., società mandataria di Ericsson Telecomunicazioni S.r.l. della progettazione e realizzazione di impianti di telefonia mobile UMTS del Gestore "3" per tutto il territorio della Regione Calabria, ha impugnato la deliberazione n. 19 del 12 aprile 2006 del Consiglio comunale di Belvedere Marittimo, con la quale è stata disposta la sospensione di ogni determinazione in ordine al rilascio di titoli abilitativi alla realizzazione di antenne per la telefonia mobile, con mandato alla Giunta di adottare gli atti necessari al fine di dotare il Comune di un Piano complessivo delle installazioni delle antenne di telefonia mobile.

Parte ricorrente, premesso che a seguito di tale deliberazione è stata comunicata la sospensione del procedimento conseguente all'istanza volta all'acquisizione del titolo abilitativo alla realizzazione di infrastrutture di telecomunicazione elettronica, ha dedotto diversi profili di illegittimità del provvedimento impugnato e ne ha chiesto, pertanto, l'annullamento.

Il Comune di Belvedere Marittimo, sebbene intimato, non si è costituito in giudizio.

Con ordinanza n. 654 del 14 settembre 2006 è stata accolta la domanda cautelare proposta da parte ricorrente.

Con ricorso notificato il 24 ottobre 2006, depositato nella Segreteria del Tribunale il 23 ottobre 2006 ed iscritto al n. 1178/2006, l'arch. Salvatore Gilormo, nella qualità di amministratore unico della Società sopra indicata, ha impugnato, altresì, la deliberazione n. 109 del 15 maggio 2006 della Giunta Municipale del Comune di Belvedere Marittimo di affidamento di incarico professionale per la mappatura elettromagnetica sul territorio comunale ai sensi della legge 26/2001 e la deliberazione n. 38 del 9 agosto 2006 del Consiglio Comunale di Belvedere Marittimo, di approvazione del Regolamento per la disciplina dell'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici sul territorio comunale.

Il ricorrente ha ripreso ed ampliato le censure già esposte nel precedente ricorso ed ha dedotto l'illegittimità di tali provvedimenti, chiedendone l'annullamento.

Si è costituito il Comune di Belvedere Marittimo, eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione e rilevando, comunque, l'infondatezza dello stesso.

I due ricorsi, chiamati alla pubblica udienza del 22 febbraio 2008, sono stati trattenuti per la decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere disposta la riunione dei ricorsi n. 903/2006 e n. 1178/2006, risultando essi connessi sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

2. La vicenda oggetto dei due ricorsi ha avuto il suo avvio con la deliberazione n. 19 del 12 aprile 2006 del Consiglio comunale di Belvedere Marittimo, con cui si è deciso di sospendere ogni determinazione in ordine al rilascio di titoli abilitativi per la realizzazione di antenne per la telefonia mobile, in attesa della predisposizione di un Piano complessivo delle installazioni.

A ciò ha fatto seguito l'adozione della deliberazione n. 109 del 15 maggio 2006 della Giunta Municipale, con cui, tra le altre cose, è stato affidato a due tecnici il compito di predisporre un regolamento comunale di disciplina delle esposizioni ai campi elettromagnetici e l'elaborazione di una mappatura di tutte le installazioni generanti campi elettromagnetici (antenne per telefonia mobile, antenne radio TV, elettrodotti ecc.), nonché di un Piano complessivo delle installazioni.

Si è giunti così alla deliberazione consiliare n. 38 del 9 agosto 2006, che, come si desume dall'oggetto e dal contenuto di essa, concerne l'approvazione del solo Regolamento per la disciplina delle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. Viene rinviata ad un successivo atto l'approvazione del Piano di localizzazione delle antenne.

Il Regolamento è suddiviso in 11 titoli e consta di 27 articoli.

Esso si apre con una serie di previsioni dedicate a finalità e principi generali, tra le quali spicca il richiamo al principio generale di precauzione, fatto consistere, nella specifica materia della tutela dalle emissioni potenzialmente lesive per la salute umana, nell'esigenza che ogni esposizione debba essere giustificata dal beneficio che essa è in grado di determinare, nell'evitare le esposizioni inutili e nel perseguire la minimizzazione nel caso di esposizioni giustificate (art. 1).

Definito l'ambito di applicazione (art. 2), che comprende anche gli impianti di tipo cellulare, il Regolamento (art. 3) prevede, ai fini della localizzazione degli impianti, l'approvazione di un Piano di localizzazione degli impianti (PLI), che deve individuare gli impianti esistenti ed i siti idonei ad ospitare nuovi impianti ovvero quelli esistenti e delocalizzati a norma del successivo art. 22. Segue la previsione dei Piani di sviluppo degli impianti (PSI), da presentare annualmente da parte dei gestori o società interessate, in caso di modifiche rispetto a quello precedente, e quella per cui la presenza del sito nell'ambito del PSI costituisce condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per il rilascio dell'autorizzazione o del permesso di costruire l'impianto (artt. 4 e 5).

L'art. 6 stabilisce, da un lato, che non è consentita la localizzazione degli impianti al di fuori delle aree definite dal PLI e, dall'altro, che non è comunque consentita l'installazione degli impianti nelle aree sensibili di cui all'art. 18 lett. b dello stesso regolamento.

Concentrando l'attenzione sulle previsioni rilevanti in questa sede, alla luce delle censure dedotte, devono richiamarsi l'art. 9, che definisce il regime autorizzatorio, prevedendo i casi in cui è richiesta l'autorizzazione e quelli in cui è, invece, prescritto il permesso di costruire, l'art. 10, che determina l'ammontare dei diritti di istruttoria in relazione ai procedimenti relativi ai Piani di sviluppo presentati dai gestori, alle istanze di installazione ed alle istanze di modifica di impianti già autorizzati e l'art. 18 che comprende tra le aree sensibili, oltre quelle di interesse storico - architettonico e paesaggistico ambientale, quelle in cui siano riscontrabili strutture assistenziali (ospizi, case di riposo, centri per disabili ed simili), strutture di tipo sanitario (ospedali, case di cura e cliniche private, ambulatori, residenze sanitarie protette), strutture educative (nidi d'infanzia, scuole materne e dell'obbligo, scuole medie superiori ed università), zone ad alta densità abitativa, quali aree a destinazione prevalentemente residenziale.

Di un certo rilievo, se non alla luce delle censure, almeno sul piano generale, le norme in materia di rilocalizzazione degli impianti alla luce delle previsioni del PLI (art. 229) e quelle in materia di vigilanza e controlli (art. 28).

Risulta da questi brevi cenni che si è in presenza di un Regolamento dai contenuti alquanto complessi, che, nella sua impostazione di fondo, pone in primo piano le esigenze di tutela della salute umana di fronte ai rischi derivanti dall'emissione di radiazioni elettromagnetiche.

3. Prima di passare all'esame delle censure mosse ai provvedimenti impugnati con i due ricorsi, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del gravame, sollevata dalla difesa del

Comune, che sottolinea che la ricorrente non ha legittimazione ed interesse a ricorrere. L'unico soggetto legittimato sarebbe, non la Società mandataria della progettazione e realizzazione di impianti di telefonia mobile UMTS del Gestore "3", ma la Società mandante, vale a dire la Ericsson Telecomunicazioni.

L'eccezione è priva di pregio.

Risulta dagli atti che la PIANET è la Società incaricata della progettazione e realizzazione degli impianti UMTS nel territorio della Regione Calabria. L'arch.Gilormo, inoltre, è progettista e direttore dei lavori degli impianti in questione.

La Società PIANET ed il Gilormo sono, pertanto, titolari, in forza del rapporto contrattuale che li lega alla Ericsson Telecomunicazioni S.p.a., di situazioni giuridiche soggettive personali e differenziati, che valgono a radicare in capo agli stessi la legittimazione a ricorrere avverso gli atti che risultino lesivi degli interessi imprenditoriali e professionali sottesi al richiamato rapporto contrattuale.

Ciò quanto alla legittimazione.

Sotto il profilo dell'interesse e della concretezza ed attualità della lesione, risulta chiaro che i provvedimenti impugnati, di sospensione a tempo indeterminato del rilascio di titoli abilitativi e di adozione di un regolamento destinato ad incidere significativamente sulle attività imprenditoriali volte alla realizzazione della rete di telefonia, influiscono in maniera significativa sugli indicati interessi, determinandone la concreta lesione, destinata a ripercuotersi con carattere di immediatezza nella sfera giuridica degli interessati.

Un problema di legittimazione e di interesse al ricorso si pone, invece, sotto altro profilo, con riferimento all'impugnazione della deliberazione n. 109/2006, concernente il conferimento degli incarichi per la redazione della mappatura elettromagnetica del territorio comunale.

Tale atto, infatti, ha ad oggetto esclusivamente l'attribuzione di un incarico professionale e non è in grado di incidere nella sfera giuridica del ricorrente, che nessun vantaggio acquisirebbe da un eventuale annullamento. Vi è da precisare in proposito che, a causa della mancata previsione a livello normativo di una specifica disciplina dell'attività di progettazione a monte dell'atto in questione, l'eventuale annullamento della deliberazione di incarico non si rifletterebbe sulla deliberazione n. 38 del 9 agosto 2006 del Consiglio Comunale di Belvedere Marittimo, di approvazione del regolamento per la disciplina dell'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici.

Per tale parte, pertanto, il ricorso n. 1178/2006 è inammissibile.

Può, quindi, prescindersi dall'esame dell'eccezione di tardività dell'impugnazione della deliberazione n. 109/2006, sollevata dal Comune resistente.

4. Occorre, a questo punto, procedere all'esame delle censure esposte nei due ricorsi, tenendo conto che è possibile trattarle unitariamente, atteso che nel secondo di essi non si fa altro, come accennato nell'esposizione in fatto, che riprendere ed ampliare gli argomenti già esposti nel primo.

Con il primo motivo si deduce carenza di potere, incompetenza, violazione e falsa applicazione dell'art. 102, primo comma, del DPR 616/1977, dell'art. 1 della legge n. 59/1997, dell'art. 83 del d.lgs. n. 112/1998, dell'art. 1 della legge n. 249/1997, del d.l. n. 381/1998, del D.M. n. 381/1998, nonché eccesso di potere per sviamento.

Con esso si contesta la competenza del Comune a dettare la disciplina della materia dell'installazione e mantenimento di impianti radio base per telefonia cellulare, sotto i profili della tutela ambientale e della salute.

A dimostrazione di ciò vengono richiamate le norme di cui all'art. 1 della legge n. 59/1997 ed all'art. 60 del d.lgs. n. 112/1998, che hanno definito le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente, di determinazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche necessarie al raggiungimento di un livello adeguato di tutela dell'ambiente sul territorio nazionale, quelle di cui alla legge n. 249/1997 (istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni), sulle quali sono basate le previsioni del d.m. 10 settembre 1998 n. 381, che ha fissato, fra l'altro, i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici connessi al funzionamento dei sistemi fissi di telecomunicazioni e radiotelevisivi, i limiti di esposizione, le misure di cautela e gli obiettivi di qualità e le azioni di risanamento.

L'esclusione di competenze comunali in materia sarebbe confermata dalle norme di cui agli artt. 113, 114 e 115 della l.r. n. 14/1999, che, fissate le competenze di Regione e Province, rimette ai comuni la vigilanza sull'osservanza dei limiti e dei parametri previsti dalla normativa vigente in materia di tutela dall'inquinamento elettromagnetico.

Parte ricorrente aggiunge, ancora, che il Comune si era già dotato di un Regolamento di installazione di impianti di telefonia mobile e che era stato costretto a rivedere la previsione di distanze da edifici sensibili, ritenuta illegittima da pronuncia di questo Tribunale.

Con il secondo motivo parte ricorrente deduce violazione e falsa applicazione della legge 22 febbraio 2001 n. 36.

Le norme di cui all'art. 4, che attribuiscono allo Stato le competenze in materia di determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità e che demandano la fissazione di essi ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, confermerebbero la sottrazione ai comuni di ogni competenza in materia.

Alla luce delle norme di cui alla legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici i comuni potrebbero adottare solo un regolamento per

assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.

Il Comune di Belvedere non si sarebbe limitato a regolamentare l'assetto urbanistico - edilizio, avendo individuato le distanze minime degli impianti da edifici sensibili e luoghi di culto, laddove la legge nazionale, imponendo dei limiti di esposizione, avrebbe escluso il ricorso al concetto di sito sensibile.

Il Piano di localizzazione degli impianti elettromagnetici si sarebbe spinto al punto di disciplinare le distanze minime degli impianti da edifici sensibili e luoghi di culto, debordando dall'ambito dei poteri attribuiti ai comuni, mediante l'invasione della sfera di competenze dello Stato e mediante il ricorso al concetto di tutela dei siti sensibili.

In tale modo il Comune avrebbe contravvenuto a quanto stabilito con sentenza di questo Tribunale, che aveva imposto di espungere dal precedente Regolamento adottato dallo stesso Comune ogni riferimento alle distanze dei c.d. edifici sensibili.

I luoghi prescelti dai tecnici incaricati, peraltro, considerate le caratteristiche della tecnologia UMTS, non consentirebbero la copertura del territorio.

Con il terzo motivo il ricorrente pone in rilievo la violazione e falsa applicazione del d.lgs. 1 agosto 2003 n. 259 (Codice delle telecomunicazioni).

Risulterebbe dalle norme del Codice delle telecomunicazioni che non è previsto alcuno spazio di competenza dei comuni, al di fuori degli standards di competenza statale.

Il Regolamento paralizzerebbe, di fatto, la possibilità di installazione di impianti UMTS, che hanno una portata di poche centinaia di metri. Dalle tavole che indicano le possibilità di localizzazione degli impianti risulterebbe evidente la volontà di delocalizzare gli stessi, mediante l'individuazione di siti di installazione lontanissimi dal centro urbano, che non sarebbero utilizzabili.

La molteplicità dei c.d. siti sensibili (chiese, scuole, ospedali ecc.) e l'individuazione dei siti prevista dal Piano, che condurrebbe a disperdere in mare il 90% del segnale irradiato, impedirebbero di fatto di approntare la rete di copertura del territorio con il segnale UMTS.

Viene evidenziato che l'art. 2 del Regolamento assoggetta a limitazioni anche gli impianti delle forze armate, che l'art. 9 prevede, in contrasto con le previsioni del d.lgs. n. 259/03, il rilascio di permesso di costruire e che l'art. 10 impone, in modo illegittimo il pagamento di onerosi diritti di istruttoria.

Con il quarto motivo viene dedotto il vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà e difetto di istruttoria.

L'individuazione di una distanza minima dalle stazioni radio base da particolari tipologie di insediamenti abitativi, preordinata a garantire la salute pubblica, rappresenterebbe uno sconfinamento rispetto alle attribuzioni degli organi comunali. Sarebbero stati individuati parametri e requisiti diversi rispetto a quelli rinvenibili nella normativa statale.

L'accentramento a livello statale delle relative attribuzioni e l'esclusione di poteri derogatori da parte delle amministrazioni locali si giustificerebbero sulla base dell'unitarietà della tutela del bene salute, che implicherebbe la necessità della fissazione unitaria dei parametri e dei limiti atti a proteggere la salute dei cittadini rispetto alle potenzialità nocive delle radiazioni elettromagnetiche.

Se anche si volesse riconoscere un potere derogatorio in capo alle amministrazioni locali, esso andrebbe esercitato sulla base di una congrua istruttoria volta ad acquisire tutti gli elementi necessari ad individuarne i presupposti e mediante l'emissione di atti assistiti da sufficiente motivazione.

Nel caso di specie sarebbe riscontrabile la totale assenza di approfondimenti istruttori, essendosi perseguita esclusivamente un'indiscriminata esigenza di cautela per la tutela della pubblica incolumità.

La disciplina secondaria dei comuni, contemplata dall'ultimo comma dell'art. 8 della legge n. 26/2001, non potrebbe mai estendersi all'individuazione di aree sensibili, giacché il potere regolamentare assegnato all'ente locale dovrebbe essere pur sempre esercitato in armonia con i precetti di cui ai precedenti commi, che assegnano alla regione le funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti radioelettrici, conferendo alla regione la potestà di definire le competenze in materia di comuni e province.

Tali principi sarebbero stati ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale, che avrebbe stigmatizzato interventi delle regioni miranti ad integrare e modificare previsioni normative in tema di protezione ambientale.

Con il quinto motivo, infine, il ricorrente rileva il vizio di eccesso di potere per disparità di trattamento e sviamento.

Si sarebbe realizzata un'evidente disparità di trattamento, in quanto il provvedimento inciderebbe solo sui nuovi impianti, senza toccare quelli già esistenti.

5. L'apparato argomentativo alla base delle censure dedotte, di cui si è cercato, non senza fatica, di ricostruire la trama, risulta incentrato, in sostanza, sull'affermazione dell'estraneità alla sfera di attribuzioni dei comuni delle funzioni relative alla disciplina delle emissioni elettromagnetiche, finalizzata alla tutela della salute umana.

Il tema oggetto di considerazione, che impone una trattazione unitaria delle censure dedotte in ricorso, stante anche l'omogeneità degli argomenti alla base delle stesse, richiama, pertanto la *vexata quaestio* dei limiti del potere regolamentare dei comuni in materia.

Il punto di partenza non può che essere costituito dalle norme della legge 22 febbraio 2001 n. 36 (legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), che disciplina dettagliatamente le funzioni in materia dello Stato (art. 4), cui è demandato, tra gli altri, il compito di determinare i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, in quanto valori di campo come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera d), numero 2), in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo.

Nell'art. 8 della stessa legge sono definite le funzioni in materia di regioni, province e comuni. In particolare, e per ciò che interessa in questa sede, il primo comma di tale articolo stabilisce che sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità nonché dei criteri e delle modalità fissati dallo Stato, *"...le funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti per radiodiffusione, ai sensi della legge 31 luglio 1997, n. 249, e nel rispetto del decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), e dei principi stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 5"*. Sono, inoltre, rimesse alla competenza delle regioni la definizione delle modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti.

L'ultimo comma dello stesso art. 8 stabilisce, poi, 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"*.

In argomento conviene richiamare le previsioni dell'art. 3, comma 1, lett. d), della stessa legge n. 36/2001, che forniscono la definizione di obiettivi di qualità, individuati quali: *"1) i criteri localizzativi, gli standard urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali secondo le competenze definite dall'articolo 8; 2) i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato secondo le previsioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi medesimi"*.

Le norme richiamate hanno costituito la base di un vasto dibattito a livello dottrinale e giurisprudenziale, che evidenzia un processo evolutivo che, partito dalla decisa affermazione della recessività dei poteri dei comuni a fronte delle prevalenti esigenze di sviluppo della rete di telefonia, appare approdato a soluzioni tese ad un rafforzamento delle competenze comunali, mediante la collocazione dei regolamenti di minimizzazione di cui al sesto comma del menzionato art. 8 nel quadro della potestà di governo del territorio spettante alle amministrazioni locali. La giurisprudenza è così giunta ad affermare che la competenza attribuita ai comuni dal menzionato art. 8 della legge n. 36/2001 altro non è una competenza aggiuntiva, ma una mera specificazione rispetto a quella urbanistico - edilizia (Cons. St., sez. VI, 28 marzo 2007 n. 1431).

Nel lavoro di specificazione dei contenuti della norma di cui al sesto comma dell'art. 8 in questione, la cui genericità ha consentito le più disparate soluzioni da parte dei comuni, ha, comunque, avuto un ruolo centrale la giurisprudenza costituzionale, che ha fissato i principi di base attinenti alla sfera di competenza dei soggetti pubblici cui fanno riferimento le norme e, quindi, essenzialmente, dello Stato, delle regioni e dei comuni.

La Corte costituzionale ha, innanzi tutto, affermato la competenza esclusiva dello Stato in ordine alla fissazione dei limiti massimi di esposizione (Corte cost. 7 ottobre 2003 n. 307). Lo Stato ha esercitato la relativa funzione con l'emanazione del D.P.C.M. 8 luglio 2003, con cui sono stati fissati dei valori - soglia.

In correlazione a ciò, la Corte ha escluso qualsiasi intervento delle regioni volto alla fissazione di valori diversi, anche se più rigorosi (Corte cost., 17 marzo 2006 n. 103).

Con riferimento al potere regolamentare dei comuni, di cui all'art. 8 della legge n. 36/2001, assume particolare rilievo la sentenza n. 331 del 7 novembre 2003 della Corte costituzionale, che si è occupata dei limiti alla potestà legislativa regionale in materia di controllo delle emissioni elettromagnetiche, secondo un iter argomentativo rilevante anche ai fini della definizione dei poteri dei comuni. La Corte ha giudicato non legittima la previsione da parte della legge regionale di un criterio basato sulla distanza da luoghi particolarmente protetti, ritenuto incompatibile col criterio basato sui limiti di emissione prescelto dal legislatore statale. Il criterio della distanza, ha osservato la Corte, potrebbe portare, in situazioni di particolare concentrazione urbanistica di siti protetti, a rendere impossibile il completamento delle infrastrutture per telecomunicazione. La competenza che l'art. 8 della legge n. 32/2001 riconosce alle regioni nella definizione di criteri di localizzazione - essendo ad esse rimessa l'individuazione degli strumenti e delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), n. 1 - non può, infatti, trasformarsi nel potere di imporre limitazioni alla localizzazione. In questo quadro, viceversa, è stata ritenuta non eccedente l'ambito del "criterio di localizzazione" il divieto di installazione in corrispondenza delle aree sensibili e, quindi, su ospedali, case di cura, scuole, asili.

Alla stregua di tale giurisprudenza, pertanto, deve considerarsi legittima, nel quadro della definizione degli obiettivi di qualità mediante l'introduzione di criteri localizzativi, l'imposizione, da parte delle regioni e dei comuni, di divieti localizzativi puntuali, riferiti a specifici edifici. Devono, invece, essere ritenuti limitazioni alla localizzazione, non ammesse, i criteri distanziali generici ed eterogenei, come nel caso di prescrizione di distanze minime dal perimetro edifici destinati ad abitazione, a luogo di lavoro, ospedali, case di cura, edifici adibiti al culto, edifici di valore storico culturale, aree verdi, parchi e simili (in questi termini, Cons. St., sez. VI, 9 giugno 2006 n. 3452; in materia anche Cons. St., sez. VI, 6 aprile 2007 n. 1567).

Un elemento di svolta in materia, in verità, potrebbe essere rappresentato dalla recente sentenza n. 303 del 20 luglio 2007 della Corte costituzionale, che, sempre a proposito del riparto di competenze tra Stato e regioni, pare avere sostanzialmente aperto la strada ad una vera e propria disciplina localizzativa degli impianti da parte dei comuni, nell'ambito della generale potestà

pianificatoria spettante a questi enti ed alle regioni, con il limite insuperabile costituito dal divieto di impedire ed ostacolare ingiustificatamente l'insediamento di impianti.

L'orientamento della Corte lascia comunque fermo un dato di fondo, vale a dire che il potere pianificatorio deve essere pur sempre esercitato in un'ottica prettamente territoriale, nel quadro della generale potestà di pianificazione, non potendo certamente fare riferimento ad esigenze connesse alla tutela della salute umana.

In questa prospettiva, sembra, quindi, conservare piena attualità l'insegnamento del Supremo Consesso della giustizia amministrativa, alla stregua del quale *"...non spetta ai Comuni disciplinare, nei regolamenti edilizi (nella specie, si tratta di regolamenti c.d. di minimizzazione, ai sensi dell'art. 8 L. 36/2001), la installazione di stazioni radio-base di telefonia cellulare (...) allorché tale potere sia rivolto a disciplinare la compatibilità di detti impianti con la tutela della salute umana al fine di prevenire i rischi derivanti dalla esposizione della popolazione a campi elettromagnetici, anziché a controllare soltanto il rispetto dei limiti delle radiofrequenze fissati dalla normativa statale e a disciplinare profili tipicamente urbanistici"* (Cons. St., Sez. VI, 28 marzo 2007 n. 1431, che richiama, a sua volta, il testo della pronuncia della IV sez., 14 febbraio 2005 n. 450).

Nella ricostruzione del sistema giocano, poi, un ruolo centrale le previsioni del d.lgs. n. 259/2003 (Codice delle telecomunicazioni), che pur non riprendendo in pieno le statuizioni del d.lgs. n. 198/2002, alla stregua delle quali gli impianti di telecomunicazioni erano realizzabili in ogni parte del territorio, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, ha, tuttavia, ribadito l'equiparazione di tali impianti alle opere di urbanizzazione primaria, con tutto ciò che ne deriva riguardo all'inserimento degli impianti stessi nel tessuto urbano.

Non è inutile segnalare, infine, che la Corte costituzionale (sentenza 28 marzo 2006 n. 129) ha rilevato che le previsioni di cui all'art. 87 del Codice riguardo alle autorizzazioni richieste ai fini della realizzazione degli impianti hanno carattere tassativo e non consentono l'introduzione di regimi derogatori, che contemplino, fra l'altro, ipotesi di necessaria acquisizione del permesso di costruire.

6. Le censure mosse in relazione ai provvedimenti impugnati come si può constatare dalla ricostruzione operata, ruotano, sostanzialmente intorno alla negazione della competenza del Comune a dettare la disciplina delle emissioni degli impianti di trasmissione radio base, con conseguente affermazione dell'illegittimità, da un lato, della disposta sospensione dei procedimenti volti all'acquisizione dei titoli abilitativi e, dall'altro, del regolamento approvato.

In verità il ricorrente censura anche la localizzazione operata con il Piano previsto dal regolamento in questione, che avrebbe condotto alla localizzazione di siti esterni al centro abitato e collocati sulle vicine alture. Si è detto, tuttavia, che la deliberazione impugnata ha ad oggetto il solo Regolamento e non già il Piano di localizzazione, la cui approvazione è stata rinviata ad una successiva deliberazione, per cui le relative censure risultano inammissibili.

Ciò premesso, può rilevarsi la fondatezza delle censure con cui viene dedotta la violazione della legge n. 36/2001.

Si è visto in precedenza che, secondo quello che sembra essere l'interpretazione più corretta dell'ultimo comma dell'art. 8 della legge n. 36/2001, che dispone 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, l'obiettivo della minimizzazione dell'esposizione è perseguibile, nell'ambito della definizione degli obiettivi di qualità, mediante l'individuazione di criteri localizzativi, con esclusione di limitazioni alla localizzazione. Ciò in quanto, come già segnalato, la legislazione nazionale ha individuato quale criterio volto alla tutela della salute umana quello della definizione, da parte dello Stato, di limiti di immissione delle radiazioni, attuato con l'individuazione di valori - soglia.

La lettura degli atti impugnati rende evidente un'impostazione affatto diversa rispetto a quella che, secondo l'interpretazione avallata dal Giudice delle leggi, è delineata dalla legislazione statale di riferimento, rappresentata, innanzi tutto, dalla Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici.

In particolare, il Regolamento adottato dal Comune di Belvedere Marittimo non corrisponde a quello disciplinato dall'art. 8, ultimo comma, della legge ora menzionata, che, ai fini della minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici, consente unicamente la definizione di criteri localizzativi anche mediante l'imposizione di divieti di localizzazione di carattere puntuale.

Il Regolamento, infatti, in un'ottica dichiaratamente ispirata alla tutela della salute umana, prevede, da un lato, l'adozione di un Piano di localizzazione sulla base di un'attività di monitoraggio disciplinata dal Titolo VIII dello stesso Regolamento e, dall'altro, pone dei veri e propri divieti di localizzazione, facendo riferimento, non a singole strutture, ma ad aree sensibili, in cui siano presenti strutture assistenziali, strutture di tipo sanitario e strutture educative. Vengono, addirittura, escluse le zone ad alta densità abitativa, quali aree a destinazione prevalentemente residenziale.

Tutto ciò in assenza, peraltro, di qualsiasi rilievo ed approfondimento istruttorio, come rilevato dal ricorrente soprattutto nel terzo e nel quarto motivo, in ordine alla garanzia dell'efficienza trasmissiva delle reti dei vari gestori, che, secondo quanto precisato anche dalla più recente giurisprudenza costituzionale, è un elemento dal quale non è comunque possibile prescindere.

Le previsioni del Regolamento, nel loro impianto complessivo, risultano in evidente contrasto con le norme del Codice delle telecomunicazioni, che, come rilevato in precedenza, nel configurare gli impianti quali opere di urbanizzazione, hanno posto le basi per un inserimento organico nel tessuto urbano delle reti di telecomunicazione mobile, al fine di garantire, anche nell'ottica della pienezza della concorrenza tra gestori, la più ampia copertura del territorio.

Orbene, la previsione di intere aree esenti da installazione di impianti, fra le quali quelle a destinazione prevalentemente residenziale, risulta del tutto incompatibile con gli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale, che, sulla base di scelte ritenute legittime dal giudice costituzionale, ha inteso rendere le reti di telecomunicazioni parte integrante delle infrastrutture a servizio delle comunità.

Ciò induce a ritenere l'illegittimità tanto della deliberazione con la quale è stata disposta la sospensione del rilascio di titoli abilitativi, nell'attesa dell'adozione di un piano delle installazioni, quanto della deliberazione con la quale è stato approvato il menzionato Regolamento.

Può prescindersi dall'esame degli ulteriori profili di illegittimità dedotti da parte ricorrente.

7. In conclusione, in accoglimento del ricorso n. 903/2006, deve essere disposto l'annullamento della deliberazione n. 19 del 12 aprile 2006 del Consiglio comunale di Belvedere Marittimo, con la quale è stata disposta la sospensione di ogni determinazione in ordine al rilascio di titoli abilitativi alla realizzazione di antenne per la telefonia mobile.

In parziale accoglimento del ricorso n. 1178/2006 deve essere disposto l'annullamento della deliberazione n. 38 del 9 agosto 2006 del Consiglio Comunale di Belvedere Marittimo, di approvazione del Regolamento per la disciplina dell'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici sul territorio comunale. Il ricorso stesso deve essere dichiarato inammissibile nella parte in cui è impugnata la deliberazione n. 109 del 15 maggio 2006 della Giunta Municipale del Comune di Belvedere Marittimo di affidamento di incarico professionale per la mappatura elettromagnetica sul territorio comunale.

Sussistono giusti motivi per compensare fra le parti le spese di giudizio

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Calabria, Sede di Catanzaro, Sezione Prima,

- dispone la riunione dei ricorsi n. 903/2006 e n. 1178/2006 R.G.;
- accoglie il ricorso n. 903/2006 e, per l'effetto, annulla la deliberazione n. 19 del 12 aprile 2006 del Consiglio comunale di Belvedere Marittimo;
- accoglie in parte il ricorso n. 1178/2006 e, per l'effetto, annulla la deliberazione n. 38 del 9 agosto 2006 del Consiglio Comunale di Belvedere Marittimo e, per il resto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di Consiglio del 22 febbraio 2008.

L'Estensore

Il Presidente

Giovanni Iannini

Cesare Mastrocola

Depositata in Segreteria il 2 aprile 2008