

**CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, 21 APRILE 2008, n. 1767: l'assenza di un apposito regolamento comunale relativo all'installazione di antenne telefoniche non preclude l'assenso alla messa in posa di una stazione base radio mobile.**

*“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, deve ritenersi, 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, nonchè 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 (cfr. in tal senso, per il principio, Cons. St., sez. VI, 29.5.2006, n. 3243 e 7.6.2006, n. 3425).*

*Non preclude, dunque, l'assentibilità dell'intervento l'assenza di una disciplina specifica, volta ad individuare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti di cui trattasi ed a minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici (nei limiti di ragionevolezza e rispetto delle norme statali, in cui tale localizzazione è ritenuta possibile dalla giurisprudenza, ormai pacifica sul punto: cfr., fra le tante, Cons. St., sez. VI, 13.6. 2007, n. 3162, 3.3.2007, n. 1017, 28.3.2007, n. 1431 e 25.9.2006, n. 5593).”*



**REPUBBLICA ITALIANA**

*N.1767/08*

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

*Reg.Dec.*

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

*N. 6362 Reg.Ric.*

*ANNO 2003*

**DECISIONE**

sul ricorso in appello n.6362/03, proposto dal COMUNE DI ACERRA, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Gherardo Marone ed elettivamente domiciliato presso l'Avv. Luigi Napolitano in Roma, viale Angelico, 38;

contro

OMNITEL VODAFONE s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Giuseppe Sartorio ed elettivamente domiciliata presso l'Avv. L. Manzi in Roma, via F. Confalonieri, 5;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sez. I, n. 977 del 19.2.2003;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della società appellata;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 29 gennaio 2008 relatore il Consigliere Gabriella De Michele;

Uditi l'avv. Marone e l'avv. Sartorio;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **F A T T O**

Con atto di appello notificato il 24.6.2003, il Comune di Acerra impugnava la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, sez. I, n. 977 del 19.2.2003 – che non risulta notificata – nella quale si accoglieva il ricorso proposto dalla società Vodafone Omnitel s.p.a. avverso il rigetto, con nota n. prot. 17663 del 25.7.2001 (recte: 2002), di una istanza di autorizzazione per la posa in opera di una postazione di antenne per telefonia cellulare.

Nella citata sentenza si rilevava come il diniego comunale – motivato con esclusivo riferimento alla mancata predisposizione, da parte del medesimo Comune, di “regolamento relativo all’installazione di antenne telefoniche” – fosse illegittimo poichè “generico e generalizzato”, in quanto connesso alla “asserita mancanza di espresse e specifiche previsioni, negli strumenti urbanistici vigenti, di disposizioni relative alla localizzazione di stazioni radio base di telefonia mobile”, mentre in attesa di tale localizzazione (possibile a norma dell’art. 8, comma 6 della legge n. 36/2001) le Amministrazioni locali sarebbero state comunque tenute ad applicare le disposizioni urbanistiche vigenti. Inammissibile, prima ancora che infondata, veniva poi ritenuta l’ulteriore argomentazione comunale (prospettata solo in sede di giudizio e non, come sarebbe stato necessario, nella motivazione del provvedimento), secondo cui l’intervento di cui trattasi sarebbe risultato incompatibile con la destinazione agricola della zona (zona “E” di P.R.G.).

Tutte le ragioni sopra sintetizzate erano contestate dal citato Comune di Acerra, che sottolineava le rilevanti dimensioni dell'impianto di cui trattasi, di altezza pari ad otto metri e tale da determinare un "irreversibile stravolgimento del preesistente stato dei luoghi", da sottoporre a verifica di compatibilità con gli strumenti urbanistici (strumenti che, nella fattispecie, vedrebbero realizzabile l'impianto di cui si discute in zona "D", destinata agli impianti produttivi).

Solo in sede di adozione del regolamento comunale, di cui all'art. 8, comma 6 della legge n. 36/2001 il medesimo Comune sarebbe quindi stato in grado – a detta del medesimo – di individuare nuove aree per la localizzazione delle strutture di cui trattasi, restando fino a tale adozione tenuto all'applicazione delle disposizioni urbanistiche vigenti, ancora estranee alla liberalizzazione del settore, introdotta con D.Lgs. n. 198/2002.

La società appellata, costituitasi in giudizio, eccepiva in via preliminare l'inammissibilità e nel merito l'infondatezza del gravame: sotto il primo profilo, in quanto sarebbero state prospettate argomentazioni (quelle riferite alla destinazione dell'area interessata dall'intervento) estranee alle ragioni enunciate nel provvedimento; in merito all'infondatezza, poi, in quanto avrebbe dovuto essere rilevato difetto assoluto di motivazione, circa le puntuali e specifiche prescrizioni da ritenere incompatibili con l'effettuazione dell'intervento stesso (prescrizioni, solo in presenza delle quali il diniego avrebbe potuto essere emesso), mentre in nessun caso sarebbe stata possibile la mancata conclusione espressa del procedimento, non sussistendo i presupposti per l'adozione di misure soprassessorie di salvaguardia.

## **DIRITTO**

La questione sottoposta all'esame del Collegio è quella della disciplina urbanistica, a cui dovrebbero considerarsi soggette, alla data di adozione del provvedimento contestato (25.7.2002), le strutture tecnologiche di telecomunicazione e radiodiffusione, nella peculiare situazione di un Comune che non avesse dettato al riguardo alcuna disciplina, nei termini in cui una disciplina regolamentare apposita è, al riguardo, ammessa dall'art. 8, comma 6 della legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (L. 22.2.2001, n. 36).

Alla data sopra indicata, in effetti, risultava non ancora emanato il decreto legislativo 4.9.2002, n. 198, che nell'art. 3, comma 2, avrebbe poi sancito la compatibilità “con qualsiasi destinazione urbanistica “ e la realizzabilità “in ogni parte del territorio comunale” delle infrastrutture in questione, “anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento” (con eccezione prevista solo per alcuni manufatti di particolare consistenza, quali torri e tralicci, relativi alle reti di televisione digitale terrestre). Pur non essendo, tuttavia, la disposizione appena richiamata applicabile al caso di specie (in quanto successivamente emanata) appare comunque rilevante – per una migliore comprensione dei principi interpretativi, cui attenersi nella situazione in esame – che la stessa sia stata dichiarata incostituzionale con sentenza della Suprema Corte n. 303 in data 1.10.2003, in quanto – nel consentire l'insediamento generalizzato sul territorio degli impianti di cui si discute – la norma in questione sarebbe stata lesiva della potestà pianificatoria della Regione: una potestà da esercitarsi anche a livello di legislazione concorrente, in base al nuovo articolo 117, comma 3, della Costituzione, che tra le materie oggetto di tale attribuzione cita il “governo del territorio”, la “tutela della salute” e l’”ordinamento della comunicazione”.

Si deve quindi rilevare, in primo luogo, che la disciplina degli impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi coinvolge profili sia di tutela dell'ambiente che di governo del territorio, in quanto impone standards di protezione dalle onde elettromagnetiche – uniformi su tutto il territorio nazionale – a garanzia del diritto alla salute, ma anche modalità di localizzazione degli impianti stessi, tali da consentire il rispetto sia dei parametri urbanistici che di corrette regole di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché di ottimale diffusione delle reti di comunicazione, secondo un ben preciso riparto di competenze.

Come ribadito dalla stessa Corte Costituzionale con sentenza n. 307 del 7.10.2003 – in armonia peraltro con l'indirizzo giurisprudenziale, già formatosi sulla legge quadro n. 36/01 – la determinazione degli standards di protezione dall'inquinamento elettromagnetico è competenza dello Stato (sotto il profilo di valori-soglia, non derogabili dalle Regioni), mentre è materia di legislazione concorrente (ovvero, rientrante anche nella potestà legislativa regionale, ma nel rispetto di principi fondamentali, fissati da leggi dello Stato) il trasporto dell'energia e l'ordinamento della comunicazione; è infine rimessa alle Regioni e agli enti territoriali minori la localizzazione degli impianti, come questione attinente alla disciplina d'uso del territorio, purchè la pianificazione, a quest'ultimo riguardo dettata, non sia tale “da impedire o da ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti stessi”.

L'interprete è quindi chiamato ad affrontare problematiche, che attengono sia allo sviluppo del territorio, sia a fattori di inquinamento ambientale, questi ultimi solo in parte superabili attraverso il verificato rispetto dei parametri, fissati dallo Stato come “limiti di esposizione” ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, mentre - sul piano dell'edificazione - gli impianti

tecnologici di cui trattasi trovano parametri di riferimento anche nelle norme urbanistico-edilizie, come recepite nel D.P.R. 6.6.2001, n. 380.

Queste ultime prevedono una disciplina differenziata, in caso di rapporto di strumentalità necessaria degli impianti rispetto a edifici preesistenti (situazione rapportabile a caldaie, condizionatori, pannelli solari e simili), ovvero di autonomia funzionale dei medesimi quali nuove costruzioni (come nel caso, appunto, di tralicci ed impianti, destinati ad essere parte di una rete di infrastrutture).

Solo per i primi, fra gli impianti sopra indicati, risulta applicabile - in base al citato T.U. - la disciplina dettata per gli interventi edilizi ritenuti minori, soggetti a mera denuncia di inizio attività (cosiddetta D.I.A.) a norma dell'art. 4 del D.L. 5.10.1993, n. 398, convertito con modificazioni dalla legge 4.12.1993, n. 493, come modificato dall'art. 2, comma 60, della legge 23.12.1996, n. 662 ed integrato dall'art. 1, comma 6, della legge 21.12.2001, n. 443 (fino all'entrata in vigore - il 30.6.2003 - del D.P.R. 6.6.2001, n. 380 - testo unico delle disposizioni legislative in materia edilizia - che raccoglie le disposizioni legislative e regolamentari contenute nel D.Lgs. n. 378/01 e nel DPR n. 379/01). Per "l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione" - espressamente catalogata come intervento di nuova costruzione - il citato D.Lgs. n. 378/01 prescrive, nel combinato disposto degli articoli 3, comma 1, lett. e.5 e 10, comma 1, il permesso di costruire, introdotto dalla medesima normativa come nuova qualificazione formale della concessione edilizia.

Giova sottolineare, al riguardo, che la regolamentazione sopra ricordata non risulta sovvertita anche dopo l'introduzione delle nuove procedure autorizzatorie, previste per le

infrastrutture di cui trattasi dagli articoli 86, 87 e 88 del codice delle comunicazioni elettroniche, approvato con D.Lgs. 1.8.2003, n. 259: una disciplina, quest'ultima, che affronta i molteplici profili di interesse pubblico coinvolti e prevede al riguardo lo svolgimento di apposite conferenze di servizi, circoscrivendo una peculiare fattispecie, soggetta a denuncia di inizio attività ("installazione di impianti, con tecnologia UMTS o altre, con potenza in singola antenna uguale o inferiore ai 20 watt"), mentre per le altre installazioni è prescritto il rilascio - in forma espressa o tacita - di un titolo abilitativo, qualificato come autorizzazione.

Secondo l'indirizzo, ormai più volte espresso dalla Corte Costituzionale, la predetta nuova disciplina può ritenersi conforme a criteri - rilevanti anche sul piano comunitario - di semplificazione amministrativa, con prevista confluenza in un solo procedimento di tutte le tematiche, rilevanti per le installazioni in questione: quanto sopra, tuttavia, senza che sia cancellata l'incidenza delle installazioni stesse sotto il profilo urbanistico-edilizio, tenuto conto della concreta consistenza dell'intervento e senza esclusione delle conseguenze penali, connesse ad ipotesi di abusivismo, ex art. 44 D.P.R. n. 380/01 (cfr. in tal senso Corte Cost. 28.3.2006, n. 259; Corte Cost. 18.5.2006, ord. n. 203).

E' pertanto ammesso che i Comuni adottino misure programmatiche integrative per la localizzazione degli impianti di cui si discute, in modo tale da minimizzare l'esposizione dei cittadini residenti ai campi elettromagnetici, ma anche in un'ottica di ottimale disciplina d'uso del territorio (cfr. Cons. St., sez. VI, 3.6.2002, n. 3095; 20.12.2002, n. 7274; 10.2.2003, n. 673; 26.8.2003, n. 4841).



Non può ritenersi ancora oggi superata dunque – ed era a maggior ragione rilevante alla data di adozione del diniego impugnato – la problematica inerente al permesso di costruire, previsto per tutte le installazioni in questione dal più volte citato T.U. dell'Edilizia.

Pur considerando i principi generali sopra enunciati, tuttavia, le ragioni esposte nell'atto di appello in esame non appaiono condivisibili.

Quando infatti, come nella situazione in esame, 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, deve ritenersi, 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, nonchè 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 (cfr. in tal senso, per il principio, Cons. St., sez. VI, 29.5.2006, n. 3243 e 7.6.2006, n. 3425).

Non preclude, dunque, l'assentibilità dell'intervento l'assenza di una disciplina specifica, volta ad individuare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti di cui trattasi ed a minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici (nei limiti di ragionevolezza e rispetto delle norme statali, in cui tale localizzazione è ritenuta possibile dalla

giurisprudenza, ormai pacifica sul punto: cfr., fra le tante, Cons. St., sez. VI, 13.6. 2007, n. 3162, 3.3.2007, n. 1017, 28.3.2007, n. 1431 e 25.9.2006, n. 5593).

In tale situazione, pertanto, l'appello in esame non può che essere respinto, essendo le strutture di cui trattasi complementari a qualsiasi tipo di insediamento e non circoscritte – come affermato dal Comune appellante – alle zone produttive, né assoggettabili ai limiti di altezza dettati per le costruzioni; quanto alle spese giudiziali, tuttavia, il Collegio ne ritiene equa la compensazione, tenuto conto del periodo di transizione normativa, che ha interessato la vicenda sottoposta a giudizio.

#### **P. Q. M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, **RESPINGE** il ricorso in appello indicato in epigrafe.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma, il 29 gennaio 2008 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Claudio Varrone	Presidente
Luciano Barra Caracciolo	Consigliere
Domenico Cafini	Consigliere
Aldo Scola	Consigliere
Gabriella De Michele	Consigliere est.

**Presidente**

**CLAUDIO VARRONE**

**Consigliere**

**GABRIELLA DE MICHELE**

**Segretario**

**VITTORIO ZOFFOLI**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21.04.2008  
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)  
Il Direttore della Sezione  
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO  
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria