



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 21 e 26 della legge 1034/71 e successive modifiche e integrazioni,  
Sul ricorso numero di registro generale 1392 del 2008, proposto da:  
VODAFONE OMNITEL N.V., società soggetta a direzione e coordinamento di  
Vodafone Group Plc, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dagli avv.ti Laura Ghezzeo e Mario Ravinale, con domicilio  
eletto presso il secondo in Torino, corso Re Umberto I, 56;

*contro*

il Comune di Savigliano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e  
difeso dall'avv. Paolo Goldoni, con domicilio per legge presso la Segreteria del Tar  
Piemonte in Torino, corso Stati Uniti, 45;

*per l'annullamento*

*previa sospensione dell'esecuzione,*

- della nota comunale prot. 21523 del 6.08.2008, con cui, relativamente all'istanza  
di autorizzazione presentata da Vodafone Omnitel N.V. in data 31.07.2008 (prot.  
20830) per l'installazione di un impianto radioelettrico per la telefonia cellulare su  
struttura esistente sita in Comune di Savigliano, via Meucci (foglio 113, mappale  
200), ai sensi del D. Lgs. 259/2003 e della L.R. 19/2004, il Responsabile del  
Settore Lavori Pubblici - Servizio Tutela Ambientale ha comunicato il diniego  
dell'autorizzazione richiesta, "in quanto in contrasto con le disposizioni con le  
disposizioni del 9° comma dell'art. 4 del regolamento relativo al Piano di

localizzazione degli impianti radioelettrici ex art. 7 della Legge Regionale 03.08.2004 n. 19 approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 64 del 23 novembre 2006";

- dell'art. 4, comma 9, del Regolamento comunale richiamato nel predetto diniego, e della relativa deliberazione del Consiglio Comunale n. 64 del 23.11.2006, di approvazione;

- di ogni altro atto e/o provvedimento preordinato, consequenziale e/o comunque connesso, con espressa riserva di proporre motivi aggiunti e di chiedere l'integrale risarcimento dei danni conseguenti, nonchè, ove ritenuto, per l'accertamento della titolarità in capo alla società ricorrente di titolo valido ed efficace per l'installazione di un impianto radioelettrico per la telefonia cellulare su struttura esistente sita in comune di Savigliano, via Meucci (foglio 113, mappale 200), tacitamente acquisita ai sensi dell'art. 87, comma 9, D. Lgs. 259/2003, per effetto del silenzio assenso formatosi sull'istanza di autorizzazione presentata in data 5.12.2006.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Viste la memoria di costituzione in giudizio del Comune di Savigliano e la relativa documentazione;

Vista la memoria della società ricorrente, con l'ulteriore documentazione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del 4 dicembre 2008 il Primo Referendario Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel relativo verbale;

Avvisate le stesse parti ai sensi dell'art. 21, decimo comma, della legge n. 1034/71, introdotto dalla legge n. 205/2000;

Rilevato che con ricorso a questo Tribunale, notificato l'8 novembre 2008, la Vodafone Omnitel N.V. chiedeva l'annullamento, previa sospensione, della nota del Comune di Savigliano con cui era negata l'autorizzazione all'installazione di un impianto radioelettrico per la telefonia cellulare su struttura esistente e dell'art. 4, comma 9, del Regolamento comunale su cui si fondava il predetto diniego nonché l'accertamento della titolarità di titolo valido per la richiesta installazione tacitamente acquisito per effetto del silenzio assenso formatosi;

Rilevato che la società ricorrente, previo richiamo della normativa applicabile in materia e dei presupposti di fatto dell'odierno contenzioso, ove il diniego era fondato sull'osservazione che "alcuni elementi del sistema radiante sono orientati in direzione di edificio scolastico, esistente a distanza ravvicinata rispetto all'impianto tecnologico in progetto" e sull'applicazione dell'art. 4, comma 9, del Regolamento Comunale relativo al Piano di localizzazione degli impianti radioelettrici, che vieta, in generale, di orientare le apparecchiature di irraggiamento direzionale verso obiettivi sensibili nelle vicinanze, ad una distanza da valutarsi caso per caso, orientativamente 100 metri, in rapporto alla potenza dell'impianto, lamentava: "1) Incompetenza, violazione e falsa applicazione della l. quadro 36/2001, degli artt. 86 e ss. del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (D.lgs. 259/2003), della l.r. 19/2004 e dell'Allegato alla DGR n. 16-757 del 5.09.2005. Violazione dei principi costituzionali e comunitari a tutela della libertà di comunicazione, della libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, violazione dei principi affermati dalle sentenze della Corte Costituzionale nn. 303/2003, 307/2003, 336/2005. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e motivazione, sviamento, illegittimità derivata. Violazione dell'art. 10 bis, l. 241/1990, introdotto dalla l. 15/2005";

Rilevato che la società ricorrente evidenziava di ritenere gravemente illegittima qualsiasi disposizione comunale che prescriva limiti distanziali per la collocazione degli impianti in esame all'esterno di aree sensibili al fine di tutelare la salute pubblica, in quanto la normativa vigente e alcune sentenze della Corte Costituzionale richiamate hanno chiarito che la rete nazionale, di cui ciascun impianto costituisce parte integrante e unitaria, non può essere parcellizzata e frammentata, in quanto assimilabile alle opere di urbanizzazione primaria ex art. 86, comma 3, d.lgs. n. 259/03, e che le disposizioni regolamentari comunali non possono porre limiti all'installazione tali da impedire la copertura del territorio comunale o la collocazione solo in alcune zone predefinite dello stesso;

Rilevato che la società ricorrente evidenziava anche che nell'ambito della ripartizione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, la normativa vigente e la giurisprudenza costituzionale e amministrativa hanno stabilito che la determinazione di profili di tutela della salute spetta allo Stato e non alle Regioni o ai Comuni cui spetta, invece, la regolamentazione dell'uso del proprio territorio sotto il profilo edilizio-urbanistico, senza però adottare misure generalizzate che nella sostanza costituiscano una deroga ai limiti di esposizione fissati dallo Stato, in quanto solo formalmente urbanistiche ma in realtà funzionali non al governo del territorio ma alla tutela della salute dei cittadini sulle conseguenze dell'elettromagnetismo,

Rilevato che la società ricorrente, sotto altri profili, rilevava che la legge regionale piemontese in materia, n. 19/04, e la correlata DGR n. 16-757 del 5 settembre 2005, recante una direttiva tecnica per i criteri generali di localizzazione degli impianti in questione, non comportavano la possibilità di introdurre divieti generalizzati come quello di cui all'art. 4, comma 9, del Regolamento adottato dal Comune di Savigliano in assenza di adeguati approfondimenti istruttori di carattere scientifico, da affidare essenzialmente all'Arpa – che nel caso di specie peraltro si era già espressa favorevolmente con parere del 25 settembre 2008 in ordine al rispetto dei limiti di esposizione di cui alla su ricordata normativa regionale – senza alcun margine di deroga;

Rilevato altresì che la società ricorrente lamentava anche la mancata comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis l.n. 241/90, obbligatoriamente prevista nei procedimenti ad istanza di parte come quello in esame;

Rilevato infine che la società ricorrente evidenziava che l'illegittimità del diniego come rappresentato comportava la tacita acquisizione dell'autorizzazione richiesta attraverso silenzio assenso, ai sensi dell'art. 87, comma 9, d.lgs. n. 259/03, che prevede un termine di novanta giorni entro cui l'amministrazione debba pronunciarsi, tenuto conto che l'illegittimo diniego non comportava gli effetti interruttivi di cui all'art. 87, comma 5, d.lgs. n. d.lgs. cit.;

Rilevato che si costituiva in giudizio il Comune di Savigliano, rilevando l'infondatezza del ricorso, potendo rientrare nell'ambito delle competenze comunali la minimizzazione delle conseguenze dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici in prossimità di aree sensibili e perché il procedimento non poteva che concludersi negativamente per la società ricorrente con l'applicazione del richiamato Regolamento, escludendo l'applicabilità dell'art. 10 bis invocato;

Rilevato che in prossimità della camera di consiglio per la trattazione della domanda cautelare la società ricorrente depositava una memoria e ulteriore documentazione a sostegno delle proprie tesi difensive;

Considerato sussistenti tutti presupposti per dare luogo ad una decisione in forma succintamente motivata, ai sensi dell'art. 26, commi 4 e 5, l.n. 1034/71;

Considerato che il ricorso è manifestamente fondato e merita accoglimento per entrambi i profili dedotti;

Considerato, sotto il primo profilo sostanziale - che prevale anche nella specie su quello successivo di stampo formale di seguito esaminato - che si palesa illegittimo tanto l'art. 4, comma 9, del Regolamento relativo al Piano di localizzazione degli

impianti radioelettrici ex art. 7 della legge regionale 3.8.2004, n. 19 approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 64 del 23.11.2006, quanto il relativo diniego di autorizzazione per l'installazione dello specifico impianto impugnati nella presente sede, in accoglimento di quanto dedotto sul punto dalla società ricorrente;

Considerato, infatti, che è ormai pacifico che la fissazione di limiti di emissione ovvero – come nel caso di specie – l'individuazione di una distanza minima (fissata orientativamente in 100 metri nella presente fattispecie) dalle stazioni radio base di telefonia mobile da particolari tipologie di insediamenti abitativi (nel caso di specie genericamente qualificati dall'impugnato Regolamento quali "obiettivi sensibili"), in quanto essenzialmente preordinata a garantire la tutela della pubblica salute da ipotizzabili fonti di inquinamento, non costituisce attribuzione che l'amministrazione comunale possa autonomamente esercitare, spettando tale competenza alla formazione di derivazione statale e tale conclusione vale anche per il generalizzato divieto di installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare in tutte le zone territoriali omogenee a destinazione residenziale ovvero per l'introduzione di misure che, pur essendo astrattamente e tipicamente urbanistiche, quali le distanza, le altezze o altro, non siano nella specie, in realtà, funzionali al governo del territorio ma alla tutela dei rischi dell'elettromagnetismo (Cons. Stato, Sez. VI, 2.11.07, n. 5673, 3.10.07, n. 5098, 27.7.07, n. 4162, 15.6.06, n. 3534; TAR Campania, Sa, Sez. II, 13.6.06, n. 833);

Considerato anche che in tema di limiti alle esposizioni a campi elettromagnetici, i regolamenti comunali devono suffragare le relative disposizioni mediante adeguata istruttoria tecnica che dia conto delle ragioni per cui certe localizzazioni siano da preferire ad altre e garantisca che tali localizzazioni non impediscano in concreto l'erogazione del servizio, sussistendo in particolare l'obbligo di effettuare approfondimenti tecnico-scientifici in funzione, non già della determinazione di valori di campo diversi da quelli stabiliti dalla normativa statale e di misure che surrettiziamente afferiscono ai valori di campo, ma della disciplina del corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti di telefonia mobile (TAR Campania, Sa, Sez. II, 26.9.07, n. 1923 e TAR Puglia, Le, Sez. II, 3.11.06, n. 5142);

Considerato che nel caso di specie l'impugnato Regolamento non risponde ai suddetti principi laddove, all'art. 4, comma 9, prevede che "In tutti gli ambiti per i quali sia ritenuta ammissibile la collocazione di impianti...è vietato l'orientamento di apparecchiature di irraggiamento direzionale verso obiettivi sensibili; tale limitazione è da tenere in considerazione, sia per impianti realizzabili previa denuncia di inizio attività che per quelli soggetti a rilascio di autorizzazione, con riferimento ad una distanza da valutarsi caso per caso – orientativamente 100 metri – in rapporto alla potenza dell'impianto";

Considerato, infatti, che tale disposizione, vietando l'“orientamento” di apparecchiature in realtà pone un divieto all'installazione delle stesse in base a relative distanze genericamente individuabili (“caso per caso” e “orientativamente 100 metri” da obiettivi sensibili) non appare funzionale al governo del territorio ma alla protezione dalle conseguenze dell'elettromagnetismo sotto il profilo della tutela alla salute che non spetta alle competenze comunali;

Considerato che l'esigenza di minimizzare le conseguenze dell'esposizione – come invocato dal Comune per legittimare tale disposizione regolamentare - può essere condivisa in relazione a casi specifici assodati in base ad una completa e approfondita istruttoria che nel caso di specie è mancata;

Considerato che gli approfondimenti tecnico-scientifici in questione erano particolarmente necessari al cospetto di una norma che si contraddistingue alquanto per genericità, laddove fa riferimento al concetto di “orientamento”, di per sé non tecnico, ad a valutazioni discrezionali altrettanto generiche (“caso per caso” e “orientativamente 100 metri”), così da consentire l'individuazione di parametri tecnici di riferimenti idonei a valutare la correttezza dell'iter logico di rilascio o diniego di un'autorizzazione alla installazione;

Considerato, quindi, che la disposizione in questione è illegittima perché esulante dalle competenze del Comune e che il relativo diniego impugnato è conseguentemente illegittimo anch'esso perché fondato essenzialmente sull'applicazione di tale norma;

Considerato che il diniego in questione è anche illegittimo per profili autonomi, in quanto non è stato preceduto dalla comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis l.n. 241/90 e, sul punto, non può condividersi la tesi del Comune resistente, secondo cui la conclusione del procedimento non poteva essere diversa (evidentemente ai sensi dell'art. 21 octies l.n. 241/90 cit.), atteso che la stessa conformazione della norma applicata di cui al richiamato art. 4, comma 9, cit., come detto, non pone parametri vincolanti ma lascia all'amministrazione una valutazione discrezionale (“caso per caso” su una distanza “orientativamente di 100 metri”) che impone approfondimenti tecnici e un contraddittorio finale con l'interessato che nel caso di specie è completamente mancato, tenendo anche conto del successivo parere favorevole reso comunque dall'Arpa sui limiti delle esposizioni in data 25 settembre 2008;

Considerato, quindi, che la domanda di annullamento deve essere accolta in riferimento tanto al diniego di cui alla nota comunale 6.8.2008 tanto, in parte qua, al Regolamento comunale applicato nella parte in cui prevede che “In tutti gli ambiti per i quali sia ritenuta ammissibile la collocazione di impianti...è vietato l'orientamento di apparecchiature di irraggiamento direzionale verso obiettivi

sensibili; tale limitazione è da tenere in considerazione, sia per impianti realizzabili previa denuncia di inizio attività che per quelli soggetti a rilascio di autorizzazione, con riferimento ad una distanza da valutarsi caso per caso – orientativamente 100 metri – in rapporto alla potenza dell'impianto”;

Considerato invece che ad analoga conclusione non può pervenirsi per l'ulteriore domanda di accertamento della intervenuta titolarità in capo alla società ricorrente di titolo valido ed efficace per l'installazione di un impianto radioelettrico per la telefonia cellulare su struttura esistente sita in Comune di Savigliano, Via Meucci (foglio 113, mappale 200), tacitamente acquisita, ai sensi dell'art. 87, comma 9, d.lgs. 259/2003, per effetto del silenzio assenso formatosi sull'istanza di autorizzazione presentata in data 5.12.2006, sia perché nella presente sede sono azionate posizioni di interesse legittimo (pretensivo) - e non è consentita davanti al giudice amministrativo un'azione di accertamento di interessi legittimi - sia perché, nel caso specifico, non si è formato l'invocato silenzio assenso di cui all'art. 87, comma 9, cit., in quanto l'amministrazione si è comunque pronunciata nei termini attraverso l'impugnato diniego e l'annullamento dello stesso in virtù della presente sentenza comporta che il procedimento retrocede alla fase di esame della domanda ed eventuale comunicazione di ulteriori motivi ostativi, secondo i parametri sopra indicati, ma non certo che l'amministrazione abbia esaurito il suo potere in merito;

Considerato, quindi, che il ricorso deve essere accolto nei limiti suddetti e che le spese di lite possono essere integralmente compensate tra le parti, attesa la peculiarità e originalità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte, Sezione, pronunciando ai sensi dell'art. 9 l.n. 205/2000, accoglie in parte il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla “in parte qua” l'art. 4, comma 9, del Regolamento relativo al Piano di localizzazione degli impianti radioelettrici ex art. 7 della legge regionale 3.8.2004, n. 19 approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 64 del 23.11.2006, nella parte evidenziata in motivazione, e la nota comunale di diniego prot. 21523 del 6.8.2008.

Spese compensate.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 4 dicembre 2008 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Primo Referendario

Ivo Correale, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

Il 19/12/2008

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

**IL SEGRETARIO**