

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)  
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 304 del 2014, proposto da:  
Telecom Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t.,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cardarelli e Filippo  
Lattanzi, con domicilio eletto, presso lo Studio Lattanzi -  
Cardarelli, in Roma, Via Giovanni Pierluigi da Palestrina, n. 47;

contro

Fa. Pa., Gi. Gi., Fr. Ge., El. Li. Pe., Su. An. Tr., Su. Ga. Ba., Su.  
Io. So., Su. An. Ia., Su. Ca. Lu., Su. Sa. Pe., Su. Ma. Al., non  
costituiti nel giudizio di appello;

nei confronti di

-- l'Agenzia Regionale Protezione Ambientale - Arpa Molise e la  
Regione Molise, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello  
Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12;

-- il Comune di Isernia, non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del T.A.R. per il Molise n. 313 del 22  
maggio 2013, resa tra le parti, concernente l'autorizzazione per  
l'installazione di una stazione radio base per la telefonia mobile.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio dell'Agenzia Regionale Protezione  
Ambientale - Arpa Molise e della Regione Molise;

Vista l'ordinanza n. 718 del 13 febbraio 2014 con la quale questa  
Sezione ha disposto l'integrazione del contraddittorio, ai sensi  
dell'art. 95, commi 2 e 3 del c.p.a.;

Visti gli avvisi di ricevimento, relativi all'integrazione del  
contraddittorio, depositati dall'appellante;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2014 il Cons.  
Dante D'Alessio e uditi per le parti l'avvocato Francesco Cardarelli  
e l'avvocato dello Stato Fiorentino;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**Fatto**

**FATTO e DIRITTO**

1.- I signori Fa. Pa., Gi. Gi., Fr. Ge., El. Li. Pe., Su. An. Tr., Su. Ga. Ba., Su. Io. So., Su. An. Ia., Su. Ca. Lu., Su. Sa. Pe., Su. Ma. Al. hanno impugnato davanti al T.A.R. per il Molise l'autorizzazione unica, n. 8 dell'11 febbraio 2005, rilasciata dallo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Comune di Isernia, in favore di Telecom Italia Mobile S.p.A., per la realizzazione di una stazione radio base (SRB) per la telefonia mobile in Isernia, Corso Marcelli n. 306, nonché tutti gli atti presupposti e connessi.

2.- Il T.A.R. per il Molise, con sentenza n. 313 del 22 maggio 2013, ha accolto il ricorso.

Secondo il T.A.R., infatti, nel procedimento autorizzatorio, non si era tenuto conto *"adeguatamente della circostanza, peraltro evidenziata nella conferenza di servizi dalla stessa amministrazione comunale, che l'impianto radio sarebbe stato installato in zona CEM-VA e CEM-CO, vale a dire a distanza inferiore a 100 metri da una scuola materna e nel centro storico, in apparente contrasto con il piano comunale di cui alla delibera n. 204 del 2004 della Giunta"*. Peraltro, ha aggiunto il T.A.R., i limiti imposti con il detto regolamento comunale *"non appaiono prima facie arbitrari né tesi ad impedire la realizzazione di una struttura efficiente di comunicazioni elettroniche, limitandosi solo ad escludere, ragionevolmente ed in ossequio al principio di precauzione di matrice comunitaria, l'installazione di fonti di inquinamento"*

*elettromagnetico in aree dove è massima la densità abitativa e dove, tra l'altro, sono localizzate scuole".*

3.- Telecom Italia ha appellato l'indicata sentenza ritenendola erronea sotto diversi profili.

4.- Con il primo motivo Telecom ha sostenuto che il ricorso di primo grado era in primo luogo inammissibile per tardività in quanto notificato alle parti oltre il termine perentorio di 60 giorni dalla notificazione, comunicazione ovvero piena conoscenza del provvedimento impugnato, così come prescritto, a pena di decadenza dall'azione, dall'art. 41 del c.p.a.

In particolare, secondo l'appellante, il termine di impugnazione, nella fattispecie, doveva decorrere dalla data della piena conoscenza del provvedimento impugnato da presumersi, necessariamente, a partire dal 20 maggio 2005, in quanto da tale data l'opera assentita era già perfettamente visibile, soprattutto da coloro che risiedevano in prossimità dell'antenna, con la conseguente piena conoscenza da parte di costoro, della determinazione comunale in base alla quale l'opera era stata assentita.

4.1. Il motivo non è fondato.

Come risulta dagli atti, solo in data 16 gennaio 2006 la società Meridiana Engineering, incaricata di realizzare l'impianto, ha comunicato al SUAP del Comune di Isernia che i lavori per l'installazione della stazione radio base in questione, autorizzata l'11 febbraio 2005, erano stati portati a termine.

Considerato che il ricorso di primo grado è stato notificato il 13 gennaio 2006 e che manca la prova che i ricorrenti, residenti nelle vicinanze dell'immobile interessato, avessero la sicura piena conoscenza dell'atto impugnato prima della suddetta data di ultimazione dei lavori, correttamente il T.A.R. non ha ritenuto irricevibile per tardività il ricorso proposto avverso l'autorizzazione in questione.

5.- Con il secondo motivo di appello Telecom ha sostenuto che erroneamente il T.A.R. non ha ritenuto fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per carenza dell'interesse ad agire.

Secondo gli appellanti, infatti, il ricorso era in definitiva diretto a proteggere la popolazione dai potenziali effetti dell'inquinamento elettromagnetico, asseritamente derivanti dall'antenna di Corso Marcelli n. 306, ma i ricorrenti non avevano indicato, in relazione alla specifica SRB cui si sono opposti, quali fossero gli aspetti dell'opera assentita che avrebbero pregiudicato, ed in che modo e misura, le posizioni giuridiche soggettive di cui erano titolari in ragione della proprietà degli immobili contigui all'antenna per cui è causa.

5.1.- Il motivo non è fondato.

La giurisprudenza amministrativa ammette, infatti, pacificamente la presenza di un interesse ad agire dei soggetti che sono residenti in immobili vicini a nuovi impianti per la telefonia mobile e che ritengono di poter subire un danno per la natura e le dimensioni della nuova opera, per la sua destinazione e per il paventato pericolo per l'ambiente, la salute e la qualità della vita (fra le tante: Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 7591 del 20 ottobre 2010).

6.- Con i successivi motivi di appello Telecom ha sostenuto l'erroneità nel merito dell'appellata sentenza del T.A.R. per il Molise.

7.- Con il terzo motivo, l'appellante, dopo aver ricordato che l'annullamento del provvedimento impugnato in primo grado si fonda essenzialmente sulla rilevata violazione del punto 2 della Linee Guida per la realizzazione del piano di telefonia mobile, adottate dal Comune di Isernia con delibera della Giunta comunale n. 204 del 17 settembre 2004, laddove prescrive la distanza di 100 metri dagli impianti di asili, scuole, ospedali, aree verdi attrezzate ed altre aree di particolare densità abitativa, ha sostenuto l'erroneità della sentenza impugnata per aver ritenuto la validità e l'efficacia nel giudizio delle suddette Linee Guida e per aver sostenuto che Telecom avrebbe dovuto eventualmente impugnarne le relative disposizioni.

7.1.- I motivi non sono fondati.

Non può dubitarsi, infatti, della vigenza, alla data dell'11 febbraio 2005 (in cui è stata rilasciata in favore della Telecom la contestata autorizzazione) delle Linee Guida per la realizzazione del

piano di telefonia mobile, approvate dal Comune di Isernia con la citata delibera della Giunta comunale n. 204 del 17 settembre 2004.

Non risulta quindi censurabile la sentenza appellata per aver considerato tale atto regolamentare come parametro della legittimità dell'impugnata autorizzazione alla realizzazione della stazione radio base.

7.2.- Né si può giungere a conclusione diversa in base alla circostanza che la conferenza di servizi convocata per l'esame dell'autorizzazione richiesta aveva ritenuto che la stessa non si poneva in contrasto con la nuova disciplina regolamentare.

Peraltro risulta dagli atti che la conferenza di servizi aveva espresso la sua valutazione favorevole a maggioranza, con il dissenso dell'Amministrazione comunale che era stato determinato dal rilevato contrasto del progetto con la sopravvenuta nuova disciplina regolamentare.

7.3.- Non risulta poi censurabile l'affermazione, contenuta nella sentenza appellata, secondo la quale Telecom avrebbe potuto eventualmente impugnare tale atto regolamentare, e ciò a prescindere da ogni questione sulla decorrenza del termine per l'impugnazione delle relative disposizioni.

7.4.- Né si può ritenere fondata la tesi secondo cui il T.A.R., in ragione dell'evidente illegittimità dell'atto regolamentare approvato dalla giunta comunale di Isernia, avrebbe dovuto provvedere alla sua disapplicazione nel caso concreto.

8.- Con il quarto motivo di appello Telecom ha sostenuto che vi è un palese ed insanabile contrasto della richiamata normativa comunale con il quadro normativo statale di riferimento che il giudice di primo grado ha ritenuto *tamquam non esset*.

Secondo la Telecom, infatti, in base al combinato disposto degli artt. 3 e 4 della legge n. 36 del 2001, la definizione dei criteri localizzativi e dei valori di campo elettromagnetico sono irrefutabilmente di competenza statale, con la conseguenza che deve ritenersi sottratta ai comuni ogni competenza in materia di fissazione dei limiti del fondo elettromagnetico, nonché dei criteri localizzativi degli impianti per cui è causa.

I regolamenti di minimizzazione di cui al sesto comma dell'art. 8 della stessa legge, ha aggiunto la Telecom, debbono essere conseguentemente e correttamente collocati nel quadro della potestà di governo del territorio, spettante alle amministrazioni locali, ed hanno, quindi, valenza esclusivamente urbanistica, dovendo conformarsi, sotto gli ulteriori profili di tutela, a quanto stabilito dallo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dallo Stato e dalle Regioni congiuntamente, in materia di tutela della salute. Mentre il regolamento comunale in questione, in un'ottica dichiaratamente ispirata alla tutela della salute, ha introdotto veri e propri divieti di localizzazione, pacificamente vietati, in quanto fanno riferimento a criteri distanziali generici ed eterogenei, quale la prescrizione di distanze minime, da rispettare nell'installazione degli impianti, dal perimetro esterno di aree ed edifici. In particolare non appare compatibile con la legislazione nazionale in materia il concetto di sito sensibile cui si ispira la normativa regolamentare in questione.

8.1.- Al riguardo, si deve, preliminarmente, ricordare che la legge n. 36 del 22 febbraio 2001 (legge quadro sulla protezione delle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), ha, fra l'altro, disciplinato l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per la telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti per radiodiffusione, ed ha assegnato ai Comuni il potere di adottare un regolamento "*per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici*" (art. 8, comma 6).

Tale potere è espressione dell'autonoma e fondamentale competenza che i Comuni hanno nella disciplina dell'uso del territorio e può tradursi nell'introduzione di regole poste a tutela di zone e beni di particolare pregio paesaggistico, o ambientale, o storico artistico, ovvero, per ciò che riguarda la minimizzazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, nell'individuazione di siti che, per destinazione d'uso e qualità degli utenti, possano essere

considerati "sensibili" alle immissioni radioelettriche, e quindi inadatti alle installazioni degli impianti (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3282 del 25 maggio 2010).

8.2.- Si deve poi aggiungere che la disposizione dettata dall'art. 8, comma 6, della legge n. 36 del 2001 trova pacifica applicazione anche nei procedimenti, riguardanti le installazioni di infrastrutture di comunicazione elettronica, disciplinati ora dall'art. 87 del codice delle comunicazioni elettroniche di cui al d. lgs. n. 259 del 1 agosto 2003 (Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 898 del 17 febbraio 2010).

8.3.- Quanto ai contenuti del regolamento comunale, la giurisprudenza ha affermato che, nel disciplinare il corretto insediamento nel territorio degli impianti, i comuni possono dettare regole a tutela di particolari zone e beni di pregio paesaggistico o ambientale o storico artistico, o anche per la protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici di zone sensibili (scuole, ospedali etc.). I comuni non possono però imporre limiti generalizzati all'installazione degli impianti se tali limiti sono incompatibili con l'interesse pubblico alla copertura di rete del territorio nazionale (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 723 del 14 febbraio 2014).

In conseguenza non sono stati ritenuti legittimi, limiti alla localizzazione degli impianti di telefonia mobile, eventualmente contenuti nella disciplina regolamentare comunale, di carattere generale e riguardanti intere ed estese porzioni del territorio comunale in assenza di una plausibile ragione giustificativa (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1955 del 16 aprile 2014, Sez. VI, n. 9414 del 27 dicembre 2010). Né si è ritenuto possibile imporre limiti di carattere generale giustificati da un'esigenza di tutela generalizzata della popolazione dalle immissioni elettromagnetiche, dal momento che a tale funzione provvede lo Stato attraverso la fissazione di determinati parametri (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 1955 del 16 aprile 2014, n. 1377 del 21 marzo 2014), il rispetto dei quali è verificato dai competenti organi tecnici.

8.4.- Anche la Corte costituzionale, nell'esaminare la legittimità costituzionale di disposizioni dettate (con legge) dalla Regione Lombardia che prevedevano distanze minime da una serie di siti sensibili, ha affermato, con le sentenze n. 331 del 7 novembre 2003 e n. 307 del 2003, il principio che tali disposizioni sono illegittime se pongono limiti generali che, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbero addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, con la conseguenza che i "*criteri di localizzazione*" si trasformerebbero in "*limitazioni alla localizzazione*". Mentre le disposizioni poste a tutela di siti sensibili sono legittime se comunque consentono "*una sempre possibile localizzazione alternativa*" e non "*l'impossibilità della localizzazione*".

8.5.- Nel regolamento comunale possono essere quindi ammessi anche limiti di carattere generale all'installazione degli impianti purché sia comunque garantita una possibile localizzazione alternativa degli stessi, in modo da rendere possibile la copertura di rete del territorio nazionale.

8.6.- Possono ritenersi, quindi, legittime anche disposizioni che non consentono (in generale) la localizzazione degli impianti nell'area del centro storico o nelle adiacenze di siti sensibili (come scuole ed ospedali) purché sia garantita la copertura di rete, anche nel centro storico e nei siti sensibili, con impianti collocati in altre aree.

9.- Alla luce delle esposte considerazioni, il motivo di appello risulta infondato. Infatti, il Comune di Isernia ha previsto, con le suindicate Linee Guida, che gli impianti per la telefonia mobile, per quel che qui interessa, non possano essere collocati nel centro storico e comunque ad una distanza inferiore ai 100 metri da determinati siti sensibili ed ha dettato le regole per l'individuazione di siti nei quali sarebbe stato possibile collocare gli impianti. E ciò risulta coerente con le funzioni regolamentari che sono state assegnate dalla legge ai Comuni.

9.1.- Né, nella fattispecie, si è dimostrato che le indicate disposizioni non rendono possibile la localizzazione alternativa degli impianti e la necessaria copertura di rete.

9.2.- Come ha correttamente evidenziato il T.A.R., in linea generale, il Comune, con la propria attività di regolamentazione e pianificazione, non potrebbe modificare le soglie di esposizione

fissate dalla regolamentazione statale, né potrebbe imporre limitazioni generalizzate alla localizzazione degli impianti di telefonia mobile per intere ed estese porzioni del territorio comunale, specie se ciò avviene in assenza di compiuti rilievi istruttori, risultanze di carattere scientifico, ovvero senza plausibili ragioni giustificative.

Tuttavia, come pure ha correttamente affermato il T.A.R. nell'appellata sentenza, nel caso di specie, i limiti imposti in detto regolamento "*non appaiono prima facie arbitrari né tesi ad impedire la realizzazione di una struttura efficiente di comunicazioni elettroniche, limitandosi solo ad escludere, ragionevolmente ed in ossequio al principio di precauzione di matrice comunitaria, l'installazione di fonti di inquinamento elettromagnetico in aree dove è massima la densità abitativa e dove, tra l'altro, sono localizzate scuole*". E deve ritenersi consentito ai Comuni, nell'ambito del suo potere di pianificazione, raccordare le esigenze urbanistiche con quelle di minimizzazione dell'impatto elettromagnetico, ai sensi dell'ultimo inciso del comma 6 dell'art. 8 della legge n. 36 del 2001.

10.- Con il quinto motivo di appello la Telecom ha sostenuto l'erroneità della sentenza impugnata per aver ritenuto illegittima l'autorizzazione n. 8 del 2005 anche sotto il profilo del difetto di istruttoria. Infatti, l'istruttoria circa la presenza dei siti sensibili nel raggio di 100 metri dal luogo in cui era stata richiesta l'installazione, era stata debitamente compiuta, sulla scorta degli atti in possesso del Comune e, per quanto riguarda la scuola materna, agli atti di servizio non risultavano documenti di alcun genere che consentissero di rilevare la presenza di alcuno dei luoghi sensibili individuati dall'ente locale come meritevoli di particolare protezione ambientale. Risultava al contrario dalla documentazione urbanistica ed edilizia relativa all'immobile in questione che lo stabile gestito dalla congregazione di religiose fosse adibito a centro sociale per anziani.

10.1.- Anche tale censura non è fondata.

Risulta pacificamente provata in atti la presenza della scuola materna S. Pietro Celestino ad una distanza inferiore a quella minima prevista dalla suddetta regolamentazione comunale.

Né può avere rilievo la circostanza che la scuola materna, peraltro operante da molti anni nel sito in questione, non risultasse indicata anche nei documenti di servizio. Senza contare che l'impianto in questione risultava anche in contrasto con la disposizione che non consente la localizzazione degli impianti nel centro storico.

11.- In conclusione, alla luce di tutte le esposte considerazioni, l'appello deve essere respinto.

12.- Le spese del grado di appello, considerata la costituzione puramente formale dell'Avvocatura dello Stato e la mancata costituzione in giudizio degli appellati, possono essere integralmente compensate fra le parti.

## **Diritto**

### **PQM**

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Dispone la compensazione integrale fra le parti delle spese del grado di appello.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Salvatore Cacace, Consigliere

Roberto Capuzzi, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere, Estensore

Massimiliano Nocelli, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 21 GEN. 2015.