

Pubblicato il 19/01/2017

N. 00024/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00052/2014 REG.RIC.

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia
(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 52 del 2014, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

T. S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Alessandro Tudor, con domicilio eletto
presso lo studio del medesimo, in Trieste, Galleria Protti n. 1;

contro

Comune di Udine, rappresentato e difeso dagli avv.ti Giangiacomo Martinuzzi,
Riccarda Faggiani e Giuseppe Sbisà, con domicilio eletto presso lo studio del terzo,
in Trieste, via Donota n. 3;

Quanto al ricorso principale

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Udine n. 74/2013 dd. 4.11.2013, di approvazione del regolamento per la telefonia mobile ai sensi e per gli effetti della L.R. F.V.G. n. 2/2011;
- del conseguente "Regolamento comunale per la telefonia mobile" e relativi allegati approvato con l'anzidetta deliberazione consiliare, comprensivo degli allegati ed in particolare della c.d. "mappa delle localizzazioni";

- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e consequenziale a quello impugnato, ancorché non conosciuto;

Quanto al ricorso per motivi aggiunti

per l'annullamento

- della nota del Comune di Udine – Dipartimento del Territorio, delle Infrastrutture e dell'Ambiente – Servizio Edilizia Privata, Ambiente e Sportello Unico dd. 12.11.2014, ricevuto dalla ricorrente in data 13.11.2014, avente ad oggetto il programma annuale di sviluppo della rete presentato dalla ricorrente;

- di ogni altro provvedimento presupposto, connesso e consequenziale a quello impugnato, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Udine;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2016 la dott.ssa Alessandra Tagliasacchi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.1. Con il ricorso principale la società T. S.p.A., quale gestore di servizi pubblici terrestri di comunicazione elettronica a banda larga, impugna, chiedendone l'annullamento, il Regolamento per la telefonia mobile del Comune di Udine, in epigrafe compiutamente individuato.

1.2. Nello specifico, le censure della ricorrente si appuntano avverso:

- l'articolo 3 "Programma comunale degli impianti e criteri per la localizzazione" e l'articolo 4 "Divieto di installazione degli impianti", i quali – in tesi della deducente – limitano l'interesse di T. S.p.A. allo sviluppo della propria rete, non indicando

nella richiamata mappa, le aree preferenziali, i siti sensibili e le aree controindicate per la localizzazione dei nuovi impianti, limitandosi, di contro, a fotografare l'esistente (ovverossia, solamente le stazioni radio base già in funzione, e neanche quelle oggetto di riconfigurazione), e subordinando l'installazione delle antenne in siti diversi da quelli riportati nella mappa alla autorizzazione del Consiglio comunale, anziché a quella del dirigente di settore (I^o e II^o motivo del ricorso principale);

- l'articolo 7 "Procedura autorizzativa", segnatamente nella parte in cui disciplina microcelle – ponti radio – altri impianti, impianti mobili su carrello – impianti provvisori, messa in esercizio (rispettivamente punti 7.2, 7.3 e 7.5), imponendo adempimenti procedurali e oneri documentali non previsti nella disciplina statale (III^o motivo del ricorso principale);

- l'articolo 11 "Rilocalizzazione degli impianti", il quale, ordinando lo spostamento degli impianti già esistenti in zone classificate dal Regolamento come non idonee, viola – sempre secondo la deducente - il principio per cui sono intangibili i manufatti realizzati coerentemente con la disciplina previgente (IV^o motivo del ricorso principale);

- l'articolo 13 "Sanzioni", che dispone, in caso di violazione, l'applicazione delle sanzioni previste per gli illeciti edilizi, anche se gli impianti in esame non sono soggetti al rilascio di titolo autorizzatorio edilizio, ma solamente ad autorizzazione unica ai sensi del cd. Codice delle comunicazioni elettroniche (V^o motivo del ricorso principale).

2.1. Con successivo ricorso per motivi aggiunti la società T. S.p.A. impugna l'atto comunale, sempre in epigrafe compiutamente individuato, che nega la conformità del relativo Piano di sviluppo della rete per l'anno 2014 al suddetto Regolamento comunale per la telefonia mobile, in particolare perché non garantisce l'invarianza di emissioni tra tutti gli impianti. Detto obiettivo impone, secondo l'Amministrazione comunale, che, se si installano nuovi impianti o si riconfigurano

quelli esistenti con tecnologia a maggiore potenza, occorre corrispondentemente diminuire quella degli impianti già in funzione.

2.2. A fondamento della domanda caducatoria di detto atto viene dedotta la violazione dell'articolo 8, VI^o comma, L. n. 36/2001, degli articoli 86 e 87 D.Lgs. n. 259/2003 e dell'articolo 16 L.R. F.V.G. n. 3/2011, e l'incompetenza assoluta.

3.1. Si è costituito in giudizio il Comune di Udine, limitandosi a prendere posizione sul solo ricorso principale, di cui chiede la reiezione, sia per ragioni di rito, sia per ragioni di merito.

3.2. In punto di rito, parte resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso non essere il Regolamento impugnato immediatamente lesivo.

3.3. Nel merito la difesa comunale argomenta in ordine alla infondatezza delle singole censure svolte da controparte.

4. Replica con memoria T. S.p.A..

5. Alla pubblica udienza del 23 novembre 2016 la causa è stata trattenuta in decisione.

6.1. Quanto al ricorso principale, il Collegio concorda con la difesa dell'Amministrazione comunale in ordine all'inammissibilità dello stesso per carenza di interesse, in quanto diretto a contestare la legittimità di un atto regolamentare non immediatamente lesivo.

E' nota e pacifica in giurisprudenza la distinzione «tra regolamenti cd. volizioni preliminari, che, caratterizzati da requisiti di generalità e astrattezza, contengono previsioni normative astratte e programmatiche che non si traducono in una immediata incisione della sfera giuridica del destinatario e i regolamenti c.d. volizioni-azioni, che contengono, almeno in parte, previsioni destinate alla immediata applicazione, come tali capaci di produrre un immediato effetto lesivo della sfera giuridica del destinatario» (così, T.A.R. Toscana, Sez. I^o, sentenza n. 1194/2015).

Ora, come questo Tribunale ha già avuto modo di affermare (con sentenza n. 644/2014), il Regolamento del Comune di Udine qui in esame è ascrivibile alla prima categoria di regolamenti, e come tale è impugnabile esclusivamente unitamente all'atto applicativo.

6.2. Né il difetto di interesse può dirsi sanato dalla proposizione del ricorso per motivi aggiunti, posto che l'atto comunale impugnato con detto strumento non costituisce diretta applicazione di alcuna delle norme regolamentari censurate dal ricorso principale.

6.3. In conclusione, il ricorso principale è inammissibile, giusta quanto dispone l'articolo 35, comma 1, lettera b), Cod. proc. amm..

7.1. E' di contro fondato il ricorso per motivi aggiunti, avente – come detto – ad oggetto il diniego di conformità al Regolamento comunale medesimo del Piano di sviluppo della rete per l'anno 2014 presentato dal T. S.p.A., perché modificando il sistema di impianti esistenti non garantisce l'invarianza di emissioni elettromagnetiche.

7.2. Occorre preliminarmente muovere dal dato normativo.

Orbene, il Regolamento per la telefonia mobile del Comune di Udine persegue, tra gli alti obiettivi, quello della tutela della salute umana dagli effetti dell'esposizioni ai campi elettromagnetici (articolo 2). E a tale fine mira a “conoscere la situazione generale relativa al livello d'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici anche ai fini dell'autorizzazione all'installazione di nuovi impianti” (sempre articolo 2).

Il Regolamento subordina l'installazione e la modifica degli impianti di telefonia mobile alla presentazione di una SCIA corredata del parere favorevole dell'ARPA in punto di rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità di cui alla L. n. 36/2001 con riferimento alle emissioni elettromagnetiche (articolo 7); e impone di utilizzare la migliore tecnologia

disponibile e praticabile al momento dell'intervento per ridurre al livello più basso possibile i campi elettromagnetici (articolo 9).

In caso di superamento dei limiti di emissione, il Regolamento prevede che per prima cosa sia disposto il risanamento dell'impianto (articolo 10) e solo in subordine sia ordinata la rilocalizzazione dello stesso (articolo 11).

7.3. Dunque, dall'analisi della disciplina regolamentare emerge in prima battuta l'inesistenza di un obbligo a mantenere l'attuale livello di emissioni, per cui, se si installa un nuovo impianto o si riconfigura uno vecchio dotandolo di una tecnologia a potenza più elevata, occorre spegnere uno di quelli esistenti o ridurre comunque le emissioni.

Il che già di per sé solo determina l'illegittimità dell'atto comunale volto a far valere un limite inesistente.

7.4. Vero è, invece, che il Regolamento in questione conferma che gli unici limiti da rispettare sono quelli determinati con D.P.C.M. emanato ai sensi della L. n. 36/2001 e che l'accertamento dell'avvenuto soddisfacimento da parte del nuovo impianto del suddetto requisito normativo spetta esclusivamente all'ARPA.

Né potrebbe essere diversamente spettando allo Stato, ai sensi dell'articolo 3 L. n. 36/2001, la determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, e non potendo il Comune, nemmeno di una Regione ad autonomia differenziata, introdurre surrettiziamente ulteriore e diversi limiti (cfr., T.A.R. Sicilia – Palermo, Sez. II[^], sentenza n. 13767/2015), quale per l'appunto il mantenimento dell'esistente livello di emissioni globali.

Conformemente al consolidato orientamento giurisdizionale, va quindi ribadito che gli Enti locali non sono titolari di alcuna potestà normativa in ordine alla determinazione di criteri, maggiormente limitativi o rigidi, di valutazione della soglia di inquinamento elettromagnetico o alla introduzione di divieti generali e/o di misure generali interdittive a contenuto igienico-sanitario (cfr., T.A.R. Emilia Romagna – Bologna, Sez. II[^], sentenza n. 676/2016).

7.5. Sicché, laddove l'ARPA abbia accertato che il nuovo impianto o quello vecchio riconfigurato si mantiene entro i limiti fissati dallo Stato, non è consentito al Comune opporsi alla realizzazione dell'impianto o alla sua riconfigurazione in ragione delle emissioni che verranno prodotte (cfr., T.A.R. Abruzzo – Pescara, sentenza n. 125/2016), nemmeno se – come nel caso di specie - si determina un mutamento del livello globale delle emissioni medesime.

7.6. In definitiva, il ricorso per motivi aggiunti è fondato e pertanto viene accolto e per l'effetto viene annullato l'atto impugnato.

8. In considerazione della reciproca soccombenza, il Collegio compensa tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso principale e sul ricorso per motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, dichiara inammissibile il primo e accoglie il secondo.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Umberto Zuballi, Presidente

Manuela Sinigoi, Primo Referendario

Alessandra Tagliasacchi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Alessandra Tagliasacchi

IL PRESIDENTE

Umberto Zuballi

IL SEGRETARIO