



FANTIGROSSI

dal 1984

STUDIO LEGALE

ANTENNE PER LA TELEFONIA MOBILE
UN QUADRO GIURIDICO IN EVOLUZIONE

15 GIUGNO 2023

AVV. UMBERTO FANTIGROSSI

CITTA' DI BASSANO DEL GRAPPA

ANTENNE PER LA TELEFONIA MOBILE UN QUADRO GIURIDICO IN EVOLUZIONE

1. IL CONTESTO E LA COMPLESSITA' DEL DIRITTO AMBIENTALE
2. LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE
3. IL RUOLO DEI COMUNI NEL GOVERNO DEL TERRITORIO
4. IL PIANO COMUNALE DELLE ANTENNE NELLA LEGGE QUADRO N. 36/2001
5. L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA
6. IL PIANO DELLE ANTENNE PER LA PREVENZIONE DEI CONFLITTI

IL CONTESTO: LA COMPLESSITA' DEL DIRITTO AMBIENTALE

- ▶ **REGOLAZIONE MULTILIVELLO** (eccesso di fonti di produzione delle regole)
- ▶ **CONFLITTI TRA REGOLATORI**
- ▶ **PLURALITA' DI INTERESSI PUBBLICI** (es. ambiente/sviluppo; paesaggio/innovazione tecnologica; tutela della salute/sicurezza delle comunicazioni, ecc.)
- ▶ **PLURALISMO AMMINISTRATIVO E SETTORIALIZZAZIONE DELLE P.A.**
- ▶ **DIFFICOLTA' DEGLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE E DEI RACCORDI AMMINISTRATIVI**
- ▶ **PLURALITA' DELLE GIURISDIZIONI**

LA RIFORMA DEGLI ARTT. 9 E 41 DELLA COSTITUZIONE

Legge costituzionale n. 1/2022

Art. 9.

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

Art. 41.

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno **alla salute, all'ambiente**, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali **e ambientali**.

Il potere comunale di pianificare il territorio nella giurisprudenza della Corte Costituzionale Sent. n. 202/2021

- ▶ Esiste un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui **quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa** dal legislatore regionale, perché **«il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all’assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione** che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere» (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l’autonomia dei comuni» (sentenza n. 83 del 1997).

I limiti della disciplina della legge regionale in materia di infrastrutture per le telecomunicazioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (Sent. n. 331/2003)

- ▶ *..Per far fronte alle esigenze di protezione ambientale e sanitaria dall'esposizione a campi elettromagnetici, il legislatore statale, con le anzidette norme fondamentali di principio, ha prescelto un criterio basato esclusivamente su limiti di immissione delle irradiazioni nei luoghi particolarmente protetti, un criterio che è essenzialmente diverso da quello stabilito (sia pure non in alternativa, ma in aggiunta) dalla legge regionale, basato sulla distanza [di 75 m.] tra luoghi di emissione e luoghi di immissione. Né, a giustificare il tipo di intervento della legge lombarda, è sufficiente il richiamo alla competenza regionale in materia di governo del territorio, che la legge quadro, al numero 1) della lettera d) dell'art. 3, riconosce quanto a determinazione dei «criteri localizzativi». **A tale concetto non possono infatti ricondursi divieti come quello in esame, un divieto che, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbe addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da «criteri di localizzazione» in «limitazioni alla localizzazione», dunque in prescrizioni aventi natura diversa da quella consentita dalla citata norma della legge n. 36.** Questa interpretazione, d'altra parte, non è senza una ragione di ordine generale, corrispondendo a impegni di origine europea e all'evidente nesso di strumentalità tra impianti di ripetizione e diritti costituzionali di comunicazione, attivi e passivi.*

IL PIANO COMUNALE DELLE ANTENNE
LEGGE QUADRO N. 36/2001
art. 8, comma 6
modificato con DECRETO-LEGGE 16 luglio 2020, n. 76
e DECRETO-LEGGE 24 febbraio 2023, n. 13

- ▶ **6. I comuni possono adottare un regolamento ((nel rispetto delle**
- ▶ **vigenti disposizioni di legge e, in particolare, degli articoli 43,**
- ▶ **44, 45, 46, 47 e 48 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259,))**
- ▶ **per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale**
- ▶ **degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi**
- ▶ **elettromagnetici con riferimento a siti sensibili individuati in modo**
- ▶ **specifico, con esclusione della possibilità di introdurre**
- ▶ **limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio**
- ▶ **di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di**
- ▶ **qualsiasi tipologia e, in ogni caso, di incidere, anche in via**
- ▶ **indiretta o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti**
- ▶ **di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui**
- ▶ **valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, riservati allo**
- ▶ **Stato ai sensi dell'articolo 4.**

Le Ordinanze del Consiglio di Stato di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia
UE (n. 2033/2019 e n. 5515/2021)
dichiarate irricevibili

- ▶ quesito: *“se il diritto dell’Unione europea osti a una normativa nazionale (come quella di cui all’articolo 8 comma 6 legge 22 febbraio 2001. n. 36) intesa ed applicata nel senso di consentire alle singole amministrazioni locali criteri localizzativi degli impianti di telefonia mobile, anche espressi sotto forma di divieto, quali il divieto di collocare antenne in determinate aree ovvero ad una determinata distanza da edifici appartenenti ad una data tipologia”.*

L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

Consiglio di Stato n. 5283/2022

- . Premessa generale: va rispettato il “**principio della capillarità della localizzazione degli impianti**”;
- . Apertura sull'individuazione di “**criteri localizzativi**”, “**anche espressi sotto forma di divieto**”, “quali ad esempio il divieto di collocare antenne su specifici edifici (ospedali, case di cura, ecc.)”;
- . Si esclude la possibilità di “introdurre limitazioni alla localizzazione, consistenti in criteri distanziali generici ed eterogenei, così come “deve ritenersi illegittimo il regolamento comunale che vieti l'istallazione di tali impianti in aree diverse da quelle individuate dal Comune, comportando una limitazione alla localizzazione in aree generalizzate del territorio.
- . La specificazione dei siti è ammessa dalla norma ma in negativo, a fini di tutela, e non può quindi estendersi alla ulteriore limitazione della specificazione dei siti quali unici punti ammessi, pena una illogica inversione del criterio normativamente stabilito.
- . **Possono, quindi, ritenersi legittime anche disposizioni che non consentono in generale la localizzazione degli impianti nell'area del centro storico e nei siti sensibili, purché sia garantita la copertura di rete, anche nel centro storico e nei siti sensibili, con impianti collocati in altre aree.**
- . In conclusione, secondo questa sentenza, **l'obiettivo del regolamento deve essere quello dell'equo contemperamento tra l'interesse urbanistico e quello dell'efficienza della rete, il che si ottiene individuando dei criteri localizzativi che “non si trasformino in limitazioni alla copertura della rete”.**

L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (II) Consiglio di Stato n. 2665/2023

- ▶ 17. In definitiva, alla luce della normativa di riferimento (ratione temporis applicabile alla specie) e delle precisazioni fornite nei citati precedenti giurisprudenziali, deve ritenersi che **previsioni regolamentari (dettate a livello comunale alla stregua della pertinente disciplina statale e regionale), recanti divieti di localizzazione in talune aree del territorio comunale, siano illegittime, salvo che:**
 - ▶ - la interdizione di allocazione di impianti in specifiche aree del territorio comunale risponda a particolari esigenze di interesse pubblico, tendendo alla tutela di interessi sensibili, di regola costituzionalmente rilevanti;
 - ▶ - non siano pregiudicate le esigenze di celere sviluppo, di efficienza e di funzionalità della rete di comunicazione elettronica, non impedendosi – per effetto del limite o del divieto posto dall'ente locale – la capillare distribuzione del servizio all'interno del territorio;
 - ▶ - non siano derogati i valori soglia definiti dalla legislazione statale.
- ▶ **In tale modo, non soltanto si garantisce un equo contemperamento tra gli obiettivi di interesse generale perseguiti dal Comune e l'interesse pubblico alla piena ed efficiente copertura di rete, ma si assicura anche il rispetto della stessa disciplina primaria che (nella formulazione ratione temporis applicabile nella specie, l'unica rilevante per la soluzione dell'odierna controversia) consentiva espressamente alle Amministrazioni comunali di adottare apposito regolamento sia per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, sia per “minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici” (art. 8, comma 6, L. n. 36/01), costituente, dunque, un obiettivo di tutela legittimamente perseguibile in sede regolamentare.**

L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (III)

Consiglio di Stato n. 5629/2022

- ▶ **8.9. In ogni caso, la sede nella quale i Comuni possono, e debbono, far valere la propria esigenza di assicurare il corretto insediamento urbanistico degli impianti o di tutelare determinate zone del territorio comunale dai campi elettromagnetici è quella dei procedimenti deputati alla approvazione di regolamenti ex art. 8 della L. 36/2001, perché è solo in quella sede che viene assicurato un adeguato confronto con le imprese che utilizzano gli impianti, il cui contributo è essenziale per verificare se i siti individuati dall'ente locale siano idonei alla trasmissione del segnale.**
- ▶ **...Nella stessa prospettiva, il procedimento volto al rilascio (o al diniego) dell'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture per la telefonia radiomobile deve essere ispirato al canone della massima partecipazione del privato, con conseguente possibilità per quest'ultimo di presentare osservazioni e integrazioni atte a sostenere la sua istanza.**
- ▶ **Pertanto, il punto di raccordo tra normativa statale e disciplina locale viene individuato nel carattere flessibile e partecipato della seconda, senza che tanto si traduca in una inammissibile e contraddittoria cedevolezza aprioristica della detta disciplina rispetto alle istanze delle compagnie telefoniche.” (C.d.S., Sez. II, n. 4046 del 24 giugno 2020).**

II PIANO DELLE ANTENNE COME STRUMENTO DI PREVENZIONE E GESTIONE DEI CONFLITTI

- ▶ Senza la pianificazione partecipata le decisioni amministrative risultano «imposte» e «calate dall'alto».
- ▶ L'assenza di adeguate informazioni e la mancanza complessiva di trasparenza sviluppano e giustificano posizioni di opposizione.
- ▶ Se non si ricerca il consenso prima è più facile ricevere opposizioni in corso di realizzazione dell'opera.
- ▶ La soluzione localizzativa non previamente discussa e priva di confronto preventivo con le varie amministrazioni, i gestori e con la popolazione esclude la possibilità di raggiungere accordi e soluzioni bonarie che evitano il contenzioso giudiziale postumo.