Pubblicato il 10/01/2017

N. 00296/2017 REG.PROV.COLL.

N. 12921/2015 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Seconda Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12921 del 2015, proposto da: Telecomunicazioni Wind s.p.a., rappresentata e difesa dall'avvocato Giuseppe Sartorio, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via della Consulta, 50;

contro

Comune di Rocca di Papa non costituito in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Codacons, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Rienzi, Gino Giuliano, con domicilio eletto presso Ufficio legale nazionale Codacons in Roma, viale Mazzini, 73;

per l'annullamento, previa sospensione,

- della deliberazione del consiglio comunale n. 13 del 29/04/2013 con cui è stato approvato il "regolamento comunale per la disciplina degli insediamenti territoriali delle stazioni radio base per la telefonia cellulare".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 dicembre 2016 la dott.ssa Cecilia Altavista e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il presente ricorso è stato impugnato il Regolamento del Comune di Rocca di Papa, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 13 del 29-4-2013, per la disciplina degli insediamenti urbanistici e territoriali delle stazioni radio base per la telefonia cellulare nella parte in cui prevede la formazione di un catasto comunale degli impianti (art. 14), imponendo obblighi di comunicazione ai gestori (art. 14 comma 2) e sanzioni in caso di inadempimento (art. 20, comma 7). Sono state formulate le seguenti censure: *violazione dell'art. 86 commi 1, 2, 3 del d.lgs. n. 259 del 2003; degli artt. 1 e 3 della legge n. 241 del 1990; della legge n. 36 del 2001; del d.p.c.m. 8-7-2003; dell'art. 41 della Costituzione; degli articoli 87 e 93 del d.lgs. 259 del 2003; incompetenza del Comune di Rocca di Papa; eccesso di potere per sviamento; difetto assoluto di*

istruttoria; travisamento dei presupposti in diritto; errata interpretazione e applicazione delle leggi vigenti sul catasto delle fonti elettromagnetiche; violazione dei principi di logicità, ragionevolezza e coerenza; carenza di pubblico interesse, sviamento, violazione del giusto procedimento, illegittimità di disposizioni regolamentari retroattive; del principio tempus regit actum; degli artt. 23 e 97 della Costituzione; mancata comunicazione dell'avvio del procedimento.

La società ricorrente ha, altresì, depositato in giudizio molteplici atti sanzionatori a suo carico, adottati sulla base delle norme impugnate, contestati davanti al giudice ordinario.

Nessuno si è costituito per il Comune resistente.

Alla camera di consiglio del 2-2-2016 è stata accolta la domanda cautelare di sospensione del provvedimento impugnato, sulla base del danno grave ed irreparabile derivante dalla serie di atti sanzionatori.

Successivamente, il 4-11-2016, si è costituito ad opponendum il Codacons, eccependo la tardività dell'impugnazione del regolamento comunale da parte della Wind e comunque l'infondatezza del ricorso.

All'udienza pubblica del 5 dicembre 2016 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

In via preliminare deve essere esaminata la questione della tardività del ricorso sollevata dall'interveniente, ma comunque rilevabile d'ufficio.

Ritiene il Collegio che il presente ricorso sia tempestivo, in quanto, in assenza della costituzione del Comune, non è stata raggiunta in alcun modo la prova della previa conoscenza del Regolamento da parte della società ricorrente, in particolare della disposizione dell'art. 14 che imponeva obblighi specifici ai gestori degli impianti nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento stesso.

Inoltre, il Codacons, peraltro interveniente ad opponendum, ha solo meramente dedotto l'avvenuta conoscenza del Regolamento comunale da parte della Wind, in quanto avrebbe partecipato ad una Conferenza di servizi del 30-9-2013 e ad una riunione del 19-11-2013, senza depositare alcuna documentazione al riguardo.

Nel merito il ricorso è fondato.

Il regolamento comunale approvato con delibera del Consiglio comunale n. 13 del 29-4-2013 ha previsto all'art. 14 la realizzazione e l'aggiornamento del catasto comunale degli impianti radioelettrici, imponendo, al secondo comma, ai gestori degli impianti l'obbligo, entro sessanta dall'entrata in vigore del regolamento, di trasmettere una scheda tecnica con la specificazione delle caratteristiche radioelettriche e geometriche e della localizzazione geografica.

L'art. 20, comma 7, del regolamento prevede la irrogazione di gravi sanzioni pecuniarie, da 10.000 a 50.000 euro, per il mancato adempimento agli obblighi di cui all'art. 14 nel termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del regolamento.

L'art. 8, comma 6, della legge n. 36 del 22-2-2001 attribuisce 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.

La giurisprudenza ha interpretato tale norma nel senso che i Comuni nell'adottare il regolamento possono prevedere la localizzazione degli impianti di telefonia mobile, tenendo anche conto della minimizzazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, nei limiti in cui tale regolamentazione non comporti il

divieto generale di installazione su tutto il territorio comunale, o intere zone comunali (cfr. Consiglio di Stato n. 5260 del 2015; n. 4188 del 2015).

I Comuni non possono poi imporre aggravamenti del procedimento per il rilascio della autorizzazione rispetto a quanto previsto dagli articoli 87 e seguenti del d.lgs. n. 259 del 2003 o comunque adempimenti procedurali gravosi o irragionevoli. Non è, infatti, consentito all'Ente locale introdurre limiti, prescrizioni e/o divieti, in aggiunta e/o in contrasto con le prescrizioni contenute nella legislazione statale di settore (Consiglio di Stato n. 4577 del 2015; cfr. altresì Consiglio di Stato n. 1361 del 2014, per cui esula dai poteri riconosciuti dall' art. 8, comma 6, della legge n. 36 del 2001 ai Comuni la potestà di aggravare, senza che ve ne siano le specifiche ragioni da tale legge previste, il procedimento finalizzato al rilascio dei titoli abilitativi contemplati dal Codice delle Comunicazioni Elettroniche, onerando gli operatori, come nel caso di specie, di nuove e/o periodiche procedure di "conferma" di titoli già validi ed efficaci, ai sensi della normativa nazionale, sotto comminatoria di decadenza).

Nel caso di specie, il Comune di Rocca di Papa non solo ha introdotto l'obbligo di comunicazione della scheda tecnica dell'impianto (di cui, peraltro, il Comune dovrebbe essere già in possesso, in relazione al procedimento di autorizzazione alla installazione), ma soprattutto ha previsto un grave apparato di sanzioni, in mancanza di qualsiasi potere sanzionatorio attribuito dalla legge.

Si deve considerare che la legge n. 36 del 2001, che all'art. 8 prevede il potere dei Comuni di adottare il regolamento per la localizzazione degli impianti, attribuisce,

invece, solo allo Stato e alla Regione, i compiti in materia di Catasto degli impianti (artt. 4, 7, 8).

Inoltre, l'esercizio del potere sanzionatorio, in base all'art. 1 della legge n. 689 del 1981, per cui nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione e le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati, è sottoposto al principio di legalità e di tassatività. Ne deriva che il Comune non ha il potere di introdurre sanzioni amministrative nei casi in cui tale potere non sia stato previamente attribuito e determinato dalla legge.

Il rispetto del principio di legalità nell'ambito dell'illecito amministrativo comporta che la fattispecie dell'illecito e la relativa sanzione non possono essere introdotti direttamente da fonti normative secondarie, anche se si ammette che i precetti della legge, se sufficientemente individuati, possano essere integrati da norme regolamentari, in virtù della particolare tecnicità della dimensione in cui le fonti secondarie sono destinate ad operare (cfr. di recente Cassazione civile n. 4114 del 2016).

Nel caso di specie non vi è alcuna norma primaria di riferimento per la sanzione introdotta dal Comune di Rocca di Papa.

L'art. 15 della legge n. 36 del 2001, infatti, prevede sanzioni amministrative in caso di superamento dei limiti di esposizione e dei valori di attenzione degli impianti.

Non è dunque previsto un autonomo potere regolamentare sanzionatorio in capo al Comune, che non può, quindi, imporre sanzioni pecuniarie per il mancato

adempimento ad obblighi da esso stabiliti in mancanza di qualsiasi previsione legislativa, e per comportamenti che, come nel caso di specie, potrebbero essere richiesti ai gestori solo in base ad un principio generale di collaborazione e di informazione.

Né la copertura legislativa dell'atto impugnato può essere rinvenuta nell'art. 7-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, che prevede la sanzione amministrativa pecuniaria, in via residuale ("salvo diversa disposizione di legge"), per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali.

Infatti tale norma indica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro, mentre il regolamento del Comune di Rocca di Papa ha introdotto una sanzione pari nel minimo a 10.000 euro e nel massimo a 50.000 euro per il mancato adempimento agli obblighi di cui all'art. 14 nei sessanta giorni dalla entrata in vigore del Regolamento (cfr. Tar Toscana n. 1572 del 2013 che, in un caso di sanzioni pecuniarie previste per la inosservanza delle prescrizioni stabilite dal titolo abilitante la realizzazione dell'impianto, ha fatto riferimento alla disposizione dell'art. 15 della legge n. 36 del 2001, che indica solo la sospensione e, nei casi di infrazioni reiterate, la revoca del titolo medesimo, non anche l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie).

Il ricorso sotto tali profili è, quindi, fondato e deve essere accolto con annullamento del regolamento comunale limitatamente alle disposizioni dell'art 14, comma 2, e 20, comma 7.

L'accoglimento per tali motivi di ricorso comporta l'assorbimento di tutte le ulteriori censure.

La particolarità della materia e la novità della specifica questione conducono alla compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Quater) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il regolamento comunale nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Francesco Arzillo, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Cecilia Altavista

IL PRESIDENTE
Leonardo Pasanisi

IL SEGRETARIO