

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 846 del 2012, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

H3g S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv.ti Guido Bardelli, Francesca Mastroviti,
Jacopo Recla e Maria Alessandra Bazzani, con domicilio eletto presso Francesca
Mastroviti in Torino, via Amedeo Peyron, 47;

contro

Comune di Villareggia, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Santilli, con
domicilio eletto presso il medesimo in Torino, via Paolo Sacchi, 44; Regione
Piemonte;

e con l'intervento di

ad

opponendum:

Sarasso Massimo, Carra Maurizio, Carra Elena, Comitato cittadino “Villareggia –
antenne al loro posto”, in persona del legale rappresentante Carra Maurizio,
rappresentati e difesi dall'avv. Mattia Crucoli, con domicilio eletto presso T.A.R.
Piemonte Segreteria in Torino, corso Stati Uniti, 45;

per l'annullamento

della nota prot. n. 1887 del 27.6.2012, avente ad oggetto "conclusione del procedimento con diniego dell'autorizzazione", mediante la quale il Comune di Villareggia ha rigettato l'istanza presentata dalla ricorrente per l'installazione di una stazione radio base per la telefonia mobile in Villareggia;

della Delibera di C.C. n. 2 del 1.2.2012 di approvazione della VI variante parziale del PRGC;

con i motivi aggiunti, depositati in data 22 febbraio 2013:

della nota prot. n. 154 del 11.1.2013 recante la comunicazione di annullamento e/o revoca del silenzio-assenso formatosi sull'istanza di autorizzazione nonché comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza di autorizzazione;

di tutti gli atti ad essi presupposti, consequenziali e connessi, in particolare:

della nota prot. n. 3615 del 19.12.2012;

dell'ordinanza n. 1/2013 in data 14.1.2013,

con i motivi aggiunti depositati in data 4.3.2014:

della nota prot. n. 3774 del 18.12.2013 recante il diniego dell'istanza di autorizzazione alla realizzazione di una s.r.b. per telefonia cellulare sita nel Comune di Villareggia;

della nota prot. 2806 del 11.9.2013 di comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento della suddetta istanza;

della delibera C.C. n. 5 del 31.1.2013;

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

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Villareggia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2014 il dott. Giovanni Pescatore e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società telefonica H3G s.p.a., titolare di licenza per la prestazione sul territorio italiano del servizio pubblico di comunicazioni mobili UMTS e per l'installazione della relativa rete, impugnava la nota del 27 giugno 2012 (oltre alle presupposte norme del PRGC) recante il rigetto dell'istanza di autorizzazione all'installazione di una stazione radio base per telefonia mobile, nella zona di via Convento n. 48/b, inoltrata dalla stessa ricorrente, ai sensi del d.lgs. 259/2003, al Comune di Villareggia in data 17 marzo 2012.

1.1 In accoglimento della richiesta cautelare contestuale al ricorso, questa Sezione, con ordinanza n. 494/2012, ravvisando l'intervenuta formazione del titolo autorizzativo per silenzio-assenso oltre il prescritto termine di 90 giorni, invitava l'amministrazione comunale a riesaminare le proprie determinazioni tenendo conto dei numerosi profili di illegittimità evidenziati in ricorso.

1.2 Con atto depositato in data 21 dicembre 2012, si costituiva in giudizio l'amministrazione comunale, opponendosi all'accoglimento delle domande avversarie.

1.3 La stessa amministrazione, in risposta all'ordinanza cautelare propulsiva, con nota prot. n. 154 datata 11 gennaio 2013, dopo aver dato atto di avere già provveduto ad annullare il precedente provvedimento di diniego (con determina del 19 dicembre 2012), disponeva in autotutela la revoca e/o l'annullamento del silenzio - assenso nonché la reiezione definitiva della richiesta di autorizzazione alla realizzazione dell'impianto nell'area sita in via Convento n. 48/b, motivando tale determinazione sulla base del seguente duplice rilievo:

- il sito di via Convento non risulterebbe idoneo all'installazione dell'impianto, alla luce dell'esistenza di aree alternative idonee, di proprietà comunale, site in località San Martino;

- alcune carenze riscontrate nella documentazione allegata all'istanza inficerebbero la validità del parere positivo rilasciato dall'ARPA circa il rispetto dei limiti di emissioni elettromagnetiche.

2. Il suddetto diniego dell'11 gennaio 2013 è stato impugnato da H3G con un primo atto di motivi aggiunti, ritualmente notificato e depositato il 22 febbraio 2013. Unitamente allo stesso atto sono stati impugnati la determina del 19 dicembre 2012 e l'ordinanza di sospensione dei lavori n. 1/2013, del 14 gennaio 2013.

2.1 Provvedendo sulla contestuale istanza cautelare, questa Sezione, con ordinanza n. 162/2013, ha ravvisato la necessità di integrare il quadro istruttorio mediante "l'acquisizione da parte dell'ARPA territorialmente competente di motivato parere circa la compatibilità del progetto presentato da H3G con i limiti di esposizione". Nel provvedimento si è chiesto all'ARPA di valutare la reale configurazione dei luoghi, colmando così eventuali incompletezze riscontrabili nelle tavole descrittive allegate al progetto, già evidenziate nell'ordinanza comunale del 19 dicembre 2012.

2.2 In ottemperanza all'ordine istruttorio, l'ARPA ha depositato in data 30 maggio 2013 nuovo parere motivato, attestante la compatibilità del progetto presentato da H3G con i limiti fissati dalla normativa vigente. Detto parere è stato confermato con nota del 29 luglio 2013, emessa a seguito di nuova istanza dell'odierna ricorrente del 16 giugno 2013.

2.3 Nelle more, in data 31 gennaio 2013, è intervenuta l'approvazione da parte del Consiglio Comunale di Villareggia della delibera (n. 5 del 31 gennaio 2013) di adozione del Regolamento per il corretto insediamento degli impianti radioelettrici.

3. In data 11 settembre 2013 l'amministrazione, ritenendo che la richiesta della ricorrente del 16 giugno 2013, inoltrata all'ARPA e per conoscenza al Comune, avesse dato avvio ad un nuovo procedimento di autorizzazione, ha comunicato i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, contestando alcune carenze

documentali e profili di contrasto del progetto con il Regolamento di localizzazione degli impianti nel frattempo approvato.

3.1 A seguito delle osservazioni di H3G del 19 settembre 2013, in data 18 dicembre 2013 il Comune ha emanato il definitivo provvedimento di diniego (che richiama l'istanza del 16 giugno 2013), ribadendo le medesime ragioni ostative evidenziate nel prediniego, ossia:

- la mancata inclusione dell'impianto nel programma localizzativo presentato dalla società e dunque l'asserita violazione sul punto della L.R. 19/2004;
- il presunto contrasto con il regolamento comunale per il corretto insediamento urbanistico degli impianti, approvato il 31 gennaio 2013, ove si contemplanò "localizzazioni alternative" a quella oggetto dell'istanza di H3G.

3.2 Avverso tale ultimo provvedimento H3G ha notificato il secondo atto di motivi aggiunti, depositato il 4 marzo 2014.

4. Nel giudizio hanno spiegato intervento *ad opponendum*, con atto depositato il 14 marzo 2013, alcuni cittadini residenti nelle immediate vicinanze del sito prescelto da H3G per l'installazione dell'impianto.

5. A seguito della rinuncia all'istanza cautelare formulata da parte ricorrente unitamente al secondo atto di motivi aggiunti, la causa è stata discussa e introitata a decisione all'esito della pubblica udienza del 12 giugno 2014.

DIRITTO

1. Il complesso *iter* procedimentale sul quale si innesta la presente controversia ha conosciuto tre principali passaggi decisori.

1.1. Il primo è coinciso con il provvedimento di diniego del 27 giugno 2012, con il quale è stata respinta l'originaria richiesta di autorizzazione formulata dalla ricorrente il 17 marzo 2012.

Tale primo atto di diniego è stato annullato in autotutela dall'amministrazione con atto del 19 dicembre 2012 e sul punto è quindi cessata la materia del contendere.

1.2 Con l'annullamento e/o revoca in autotutela anche del silenzio – assenso presuntivamente formatosi sull'istanza, è stato contestualmente adottato un nuovo provvedimento di rigetto (sempre contenuto nella nota dell'11 gennaio 2013), impugnato con il primo atto di motivi aggiunti.

1.3 A questa statuizione negativa se ne è aggiunta una seconda, in data 18 dicembre 2013, originata dall'istanza rivolta da H3G in data 16 giugno 2013 all'ARPA e al Comune di Villareggia, interpretata dall'amministrazione comunale come una nuova e autonoma richiesta di autorizzazione ai sensi del d.lgs. 259/2003.

1.4 Per quanto esposto, venuto meno il primo atto di diniego del 27 giugno 2012, restano *sub iudice* le impugnative indirizzate avverso l'atto di autotutela inerente il silenzio-assenso e avverso i due successivi provvedimenti di diniego, assunti, rispettivamente, in data 11 gennaio 2013 e in data 18 dicembre 2013, fatti oggetto di due distinte serie di motivi aggiunti.

1.5 Va da sé, invece, che la ricorrente non ha motivo di dolersi della determina del 19 dicembre 2012, trattandosi di atto non lesivo, sia nella parte in cui reca l'annullamento del primo diniego; sia nella parte in cui comunica i motivi ostativi successivamente recepiti nell'atto dell'11 gennaio 2013.

2. Una volta precisata la materia del contendere, è opportuno riepilogare i dati contenutistici dei provvedimenti impugnati e le censure formulate dalla parte ricorrente.

Il provvedimento di autotutela sul silenzio assenso (assunto in data 11 gennaio 2013), fonda sia su profili di interesse pubblico connessi alla incompletezza dell'istruttoria e al corretto insediamento dell'opera; sia sull'assenza di apprezzabili ragioni di affidamento della controparte rapportate alla tempistica dell'intervento e allo stato di avanzamento dei lavori in progetto.

2.1 Con riguardo ai primi profili sopra menzionati, è utile osservare che nella nota dell'ARPA del 30 maggio 2013 (adottata su impulso istruttorio del Tribunale e

ribadita con parere del 29 luglio 2013) si dà atto della sussistenza nella richiesta originaria che aveva avviato il procedimento di “incongruenze relative ad edifici esistenti o in costruzione non riportati sulla cartografia allegata all’istanza del gestore”.

In ragione della mancata segnalazione nella documentazione illustrativa di alcuni fabbricati esistenti nelle vicinanze del sito indicato in progetto, l’ARPA ha ritenuto di dover annullare il parere in precedenza espresso e di doverne riformulare uno nuovo, previo apposito sopralluogo. A seguito dei nuovi accertamenti è stata affermata la compatibilità del progetto presentato da H3G con i limiti fissati dalla normativa vigente in materia di emissioni elettromagnetiche.

Il definitivo parere positivo emesso da ARPA fa quindi chiarezza sul fatto che i livelli di esposizione riscontrati risultano ampiamente inferiori ai limiti di legge e ai valori di attenzione imposti con riferimento ad edifici abitativi.

3. Le circostanze qui richiamate assumono rilievo determinante, tuttavia, nel legittimare le determinazioni assunte in autotutela dall’amministrazione, contenute nella nota dell’11 gennaio 2013 e motivate dalle carenze istruttorie riscontrate nella rappresentazione da parte di H3G dello stato di fatto dei luoghi. Correttamente il Comune ha revocato l’*iter* procedimentale, ritenendo le segnalate lacune suscettibili di inficiare la valutazione di idoneità tecnica del progetto presentato, anche sotto il profilo dell’osservanza dei prescritti limiti di emissione: detto giudizio ha poi trovato pieno riscontro nelle successive determinazioni dell’ARPA.

3.1 Sul piano motivazionale, l’atto di annullamento in autotutela appare conforme alle norme dettate dalla L. 241/1990, in quanto rende ragione sia dei profili di interesse pubblico connessi al corretto insediamento dell’opera, sia della loro prevalenza sulle aspirazioni private del gestore, dando conto della tempestività dell’autotutela in relazione alla tempistica dell’intervento in progetto e allo stato di avanzamento dei lavori.

3.2 Concludendo sul punto, l'accertata incompletezza dei dati istruttori sui quali doveva fondarsi la definizione dell'istanza, giustifica l'annullamento del silenzio – assenso, anche in considerazione della rilevanza che va assegnata *in subjecta materia* alla tutela del primario interesse della salute pubblica.

Va quindi respinta la domanda di annullamento dell'atto di autotutela adottato con la determina dell'11 gennaio 2013.

4. Si possono quindi esaminare le censure indirizzate avverso i provvedimenti di rigetto dell'istanza.

4.1 Alcune puntualizzazioni preliminari devono svolgersi in merito all'atto di diniego del 18 dicembre 2013. Da parte della ricorrente si nega che i poteri provvedimentali del Comune siano stati sollecitati da una nuova istanza di autorizzazione. L'istanza del 16 giugno 2013 altro non era, secondo la tesi di parte ricorrente, che una semplice richiesta indirizzata ad ARPA e motivata dall'esigenza di avere conferma del parere già rilasciato in data 30 maggio 2013.

4.2 La tesi non persuade. La nota del 18 dicembre 2013 è intervenuta a definizione di un autonomo procedimento, attivato su specifica istanza di parte. Null'altra valenza pare infatti attribuibile alla richiesta del 16 giugno 2013: in tal senso depone il suo inequivoco tenore letterale e l'espressa istanza di rilascio dell'autorizzazione ex artt. 86 e 87 d.lgs. 259/2003 che nella stessa è contenuta. Ulteriore riprova dell'attivazione di un autonomo procedimento la si ricava dalla completezza dei documenti tecnici allegati all'istanza, non comprensibile se non nell'ottica di una radicale rinnovazione dell'istruttoria.

4.3 Da quanto sopra consegue altresì che il nuovo procedimento si è svolto nel vigore del regolamento comunale per il corretto insediamento degli impianti radioelettrici, nel frattempo approvato in data 31 gennaio 2013

5. Vanno quindi esaminati, nell'ordine, i contenuti dei due atti di diniego. Il primo, adottato in data 11 gennaio 2013, fa leva sul seguente duplice rilievo ostativo: a) il sito di via Convento non sarebbe idoneo all'installazione dell'impianto, alla luce dell'esistenza di aree alternative idonee, di proprietà comunale, site in località San Martino; b) sussisterebbero alcune carenze nella documentazione allegata all'istanza, tali da inficiare l'attendibilità del parere positivo rilasciato dall'ARPA circa il rispetto dei limiti di emissioni elettromagnetiche.

5.1 Avverso tale atto la ricorrente ha formulato svariate censure tese ad evidenziare da un lato l'assenza di basi normative legittimanti la pretesa del Comune di imporre soluzioni localizzative vincolanti, che finirebbero per sottrarre all'installazione degli impianti ampie aree del territorio comunale, in violazione dell'art. 86, comma 3, d.lgs. 259/2003 e dei consolidati indirizzi interpretativi formati in materia; e, dall'altro, l'irragionevolezza della soluzione alternativa suggerita dall'amministrazione (riferita alla diversa area sita in località San Martino), stante la presenza *in loco* di altro operatore telefonico e la difficoltà, dal punto di vista tecnico, di far coesistere più stazioni radio base sull'unica struttura già esistente.

5.2 Con ulteriori censure è stata contestata, sul piano procedimentale, l'insussistenza delle asserite carenze documentali; la mancata attivazione dei poteri di integrazione istruttoria da parte dell'amministrazione; l'assenza di puntuali controdeduzioni su tutte le osservazioni sollevate dalla parte istante ai sensi dell'art. 10 bis L. 241/1990.

5.3 Nel successivo provvedimento del 18 dicembre 2013 il Comune ha evidenziato: a) la mancata inclusione dell'impianto nel programma localizzativo richiesto alla società proponente dalla L.R. 19/2004 e, nella specie, mai presentato; b) il presunto contrasto con il regolamento comunale per il corretto insediamento urbanistico degli impianti, che prevederebbe alcune "localizzazioni alternative" a quella oggetto dell'istanza di H3G, prima fra tutte quella in località San Martino.

5.4 La relativa impugnativa ricalca gli argomenti già spesi contro il precedente atto di diniego. Un profilo di censura inedito attiene all'asserita illegittimità del regolamento comunale adottato il 31 gennaio 2013, in quanto asseritamente viziato da un *iter* di approvazione privo di idonee garanzie di partecipazione e comunque difforme dallo schema previsto per gli strumenti urbanistici e quindi in assenza.

6. I motivi di ricorso riferiti ai due atti si prestano ad essere esaminati unitamente, stante la sostanziale comunanza dei relativi contenuti.

6.1 Gli stessi risultano fondati e meritano accoglimento per gli assorbenti profili che di seguito si vanno a illustrare.

6.2 Con riferimento alla localizzazione dell'impianto, sulla quale l'amministrazione comunale eccepisce la sussistenza di soluzioni alternative asseritamente più confacenti, inserite nel regolamento comunale di pianificazione degli impianti, occorre rilevare che la linea operativa fatta propria dall'amministrazione si pone in chiaro conflitto con gli indirizzi interpretativi consolidatisi in materia.

6.3 E' opportuno ricordare che l'art. 8, comma 6, della legge 22 febbraio 2001, n. 36, prevede la possibilità che i Comuni adottino un regolamento c.d. di minimizzazione finalizzato a garantire "il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici".

6.4 In merito all'interpretazione della disposizione in esame si è ormai consolidato in giurisprudenza un orientamento, più volte condiviso da questa Sezione, secondo il quale le previsioni dei regolamenti c.d. di minimizzazione possono ritenersi legittime solo qualora indirizzate al perseguimento delle finalità indicate dalla norma e non anche quando tendano a scopi differenti.

Sulla base di tale criterio è ritenuta lecita l'introduzione di regole finalizzate a tutelare, sotto il profilo urbanistico, zone e beni di particolare pregio paesaggistico/ambientale o storico/artistico, ovvero, con riferimento alla

minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici, volte a controllare il rispetto dei limiti delle radiofrequenze fissati dalla normativa statale e a disciplinare profili tipicamente urbanistici.

Antitetica è, invece, la valutazione relativa a quelle previsioni che si sostanzino in "limitazioni alla localizzazione" degli impianti di telefonia mobile relativamente ad intere ed estese porzioni del territorio comunale, senza che sia ravvisabile una plausibile ragione giustificativa (cfr. Corte Cost., 7 novembre 2003, n. 331; 7 ottobre 2003, n. 307; 27 luglio 2005, n. 336).

In ipotesi siffatte, sotto il formale utilizzo degli strumenti di natura edilizia-urbanistica, si ravvisa l'introduzione di deroghe ai limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, materia questa che esula dal governo del territorio (sul quale i Comuni hanno competenza) e che impinge sulla tutela della salute dai rischi dell'elettromagnetismo, soggetta a riserva legislativa in favore dello Stato in forza dell'art. 4 della legge n. 36/2000 (in tal senso, tra le tante, Cons. St. sez. VI, 9 gennaio 2013 n. 44 e sez. III, 10 luglio 2013, n. 3690; id., sez. VI, 27 dicembre 2010, n. 9414 e 15 giugno 2006, n. 3534; T.A.R. Piemonte sez. I, 23 luglio 2013, n. 901).

6.5 Va poi osservato che i regolamenti comunali, oltre ad attenersi ai limiti sopra richiamati, devono suffragare le relative disposizioni mediante adeguata istruttoria tecnica che dia conto delle ragioni per cui certe localizzazioni siano da preferire ad altre e non impediscano in concreto l'erogazione del servizio, sussistendo in particolare l'obbligo di effettuare approfondimenti tecnico-scientifici in funzione, per quanto già si è detto, non già della determinazione di valori di campo diversi da quelli stabiliti dalla normativa statale, ma della disciplina del corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti (T.A.R. Salerno, Sez. II, 26 settembre 2007, n. 1923 e T.A.R. Lecce, Sez. II, 3 novembre 2006, n. 5142).

6.6 La casistica conosce due tipologie di previsioni regolamentari eccedenti i limiti della competenza comunale. In alcuni casi si tratta di norme recanti divieti

generalizzati di installazione delle stazioni radio-base per telefonia cellulare in vaste zone omogenee del territorio comunale; in altri casi, si tratta di limiti distanziali indifferenziati e fissi, da osservare rispetto a determinati edifici o siti genericamente classificati per tipologie.

6.7 Dunque, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale cui si intende qui aderire, l'introduzione di generalizzati divieti di installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare in tutte le aree territoriali omogenee, individuate per specifiche destinazioni e comprese nel perimetro comunale, in quanto essenzialmente preordinata a garantire la tutela della pubblica salute da ipotizzabili fonti di inquinamento, non costituisce attribuzione che l'amministrazione comunale può autonomamente esercitare, e tale conclusione vale anche per l'introduzione di misure che, pur essendo astrattamente e tipicamente urbanistiche, quali le distanze, le altezze o le localizzazioni, non sono in realtà funzionali al governo del territorio, ma alla tutela dei rischi dell'elettromagnetismo (T.A.R. Piemonte, sez. I 23 luglio 2013 n. 901; id., sez. I, 19 dicembre 2008, n. 3150; T.A.R. Catanzaro, sez. I, 3 ottobre 2012, n. 981; Cons. St., sez, VI, 6 settembre 2010, n. 6473).

6.8 Orbene, tenendo conto del quadro normativo e interpretativo brevemente delineato, nella fattispecie in esame la valenza che l'amministrazione resistente intende assegnare al regolamento impugnato - nel senso di un generalizzato divieto di localizzazione degli impianti di telefonia mobile all'interno di tutta una serie di aree del territorio comunale - pare tendere ad una disciplina dell'uso del territorio di tipo non strettamente urbanistico, bensì sanitario, fondandosi sull'implicita ma inequivocabile esigenza di rendere possibile la localizzazione degli impianti esclusivamente in zone distanti dalle aree abitate o soggette ad un determinato tipo di insediamento.

6.9 A riprova dell'esorbitanza di tale impostazione dall'ambito normativamente riservato ai c.d. regolamenti di minimizzazione, va osservato che la delibera della

Giunta Regionale Piemonte n. 16-757 del 5 settembre 2005, adottata in attuazione dell'art. 5 comma 2, della L.R. 19/2004 per l'individuazione dei criteri generali per la localizzazione degli impianti radioelettrici, nella definizione delle "aree sensibili" include i "singoli edifici" (art. 2.1) e analoga formula viene utilizzata con riferimento ai regolamenti comunali, prevedendosi che gli stessi possano dettare criteri e misure di cautela inerenti "singoli beni classificati come aree sensibili" (art. 3.2).

Trovano conferma, pertanto, la necessità del carattere mirato e puntuale dei criteri localizzativi e la connessa esigenza che gli stessi siano supportati da ragioni giustificatrici specifiche e adeguatamente vagliate sul piano istruttorio.

6.10 Approssimando l'analisi al caso di specie, va segnalato che il sito in progetto individuato da H3G cade in zona "neutra", rispetto alla quale il regolamento comunale non prevede specifiche ragioni ostative o misure di cautela.

Sul punto, quindi, non si ravvisa alcun profilo di contrasto tra l'istanza avanzata dalla ricorrente e le disposizioni del regolamento, tale da giustificare una pronuncia di annullamento *in parte qua* dell'atto presupposto. La scelta di indirizzare l'installazione su una "zona di attrazione", distraendola dal sito individuato da H3G, è invece imputabile direttamente agli atti di diniego impugnati, che sul punto dettano una linea operativa non imposta dalle norme regolamentari e, per i motivi già esposti, contrastante con i principi regolatori della materia.

7. Sempre nel senso dell'illegittimità degli atti di diniego, va ulteriormente censurato il passaggio argomentativo con il quale l'amministrazione ha rilevato l'inaccogliabilità dell'istanza di autorizzazione in ragione della mancata presentazione del programma localizzativo, imposto ai gestori di impianti di telefonia mobile dall'art. 8 della L.R. 19/2004 e individuato quale indefettibile requisito di corredo dell'istanza.

7.1 Detto programma localizzativo, da intendersi come atto programmatico riguardante tutti gli impianti che il gestore progetta di installare sul territorio comunale, non può ritenersi vincolante ai sensi degli artt. 7 e 8 L.R. 19/04 riguardo alle scelte che l'amministrazione intende effettuare sulle singole istanze di autorizzazione. Infatti, l'art. 7 della legge regionale citata (*"I comuni, in armonia con le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 112/1998, alla L. n. 36/2001 e al D.Lgs. n. 259/2003, provvedono a .. rilasciare l'autorizzazione per l'installazione e la modifica degli impianti per telecomunicazioni e radiodiffusione, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 259/2003 e delle linee elettriche a bassa tensione, secondo la procedura fissata nell'atto di cui all'articolo 5, comma 2, anche sulla base del parere tecnico preventivo dell'ARPA di cui all'articolo 5, comma 1, lettera h) e dei programmi localizzativi di cui all'articolo 8, comma 1"*) non condiziona il rilascio delle autorizzazioni da parte del Comune alla previa presentazione da parte dei gestori di rete per telefonia mobile del Programma annuale delle installazioni fisse da realizzare, né prevede una preventiva e specifica approvazione del programma. Semplicemente individua tale atto programmatico come elemento complementare, di ausilio alla scelta dell'amministrazione.

Va quindi confermato l'indirizzo, già emerso in giurisprudenza, secondo cui oggetto della valutazione comunale sono esclusivamente la localizzazione sotto il profilo urbanistico e la tipologia e la potenza delle infrastrutture da installare, valutazione che può avvenire sia con riguardo al singolo impianto che all'insieme degli impianti stessi; mentre la presentazione del piano di localizzazione in discorso serve semplicemente a dotare l'amministrazione di informazioni utili ai fini di un maggiore coordinamento e razionalizzazione della distribuzione degli impianti di telecomunicazioni esistenti sul territorio (T.A.R. Milano, sez. II, 16 gennaio 2013, n. 131; T.A.R. Parma, 14 settembre 2011, n. 296; T.A.R. Bologna, 28 dicembre 2005, n. 2634).

7.2 Entro questi limiti vanno quindi intesi le disposizioni contemplate nei regolamenti regionale (DGR n. 16-757 del 2005) e comunale richiamati nel

provvedimento del 18 dicembre 2013, non potendo a dette disposizioni ricollegarsi l'introduzione di restrizioni non consentite dalla norma statale e regionale di riferimento (pena la disapplicazione delle stesse, in ipotesi di contrasto con la fonte sovraordinata, indipendentemente dalla loro rituale impugnazione).

8. Resta da aggiungere, con riguardo all'atto di diniego dell'11 gennaio 2013, che le carenze istruttorie di cui nello stesso si dà atto, se potevano rilevare ai fini dell'annullamento del silenzio - assenso, stanti le prevalenti ragioni di precauzione connesse alla tutela della salute pubblica, non giustificavano un arresto del procedimento in corso mediante adozione di un provvedimento di diniego definitivo.

Viene in rilievo, in tal senso, l'art. 87 comma 5, d.lgs. 1 agosto 2003 n. 259 che disciplina l'obbligo gravante sul responsabile del procedimento, ai sensi dell'art. 6, lett. b), l. 7 agosto 1990 n. 241, di invitare gli interessati a regolarizzare eventuali istanze erranee e incomplete, entro un termine perentorio di 15 giorni dalla presentazione dell'istanza.

Nel caso in esame, la disposizione in commento è rimasta inattuata, in quanto nel corso del procedimento l'amministrazione non si è curata di garantire la completezza dell'istruttoria, né ha rivolto all'istante la richiesta di integrazione della documentazione mancante, limitandosi a porre in luce il profilo dell'incompletezza documentale solo nell'atto di diniego conclusivo.

D'altra parte, a bilanciare le omissioni dell'amministrazione non vale obiettare che la ricorrente, nella propria istanza di autorizzazione, aveva a sua volta omissivo una rappresentazione esaustiva della situazione dei luoghi. In ipotesi siffatte, infatti, soccorre il principio di portata generale del c.d. 'soccorso istruttorio', in virtù del quale l'amministrazione procedente ha il dovere (prima ancora che il potere) di richiedere - nel corso della fase di interlocuzione procedimentale - le integrazioni

documentali che risultino pertinenti e necessarie al fine dell'utile conclusione del procedimento.

Il richiamato principio (il quale costituisce una mera declinazione dei più generali principi di buon andamento ed imparzialità nella gestione della cosa pubblica - art. 97, Cost - e che rinviene una puntuale conferma nella previsione di cui all'art. 6, co. 1, lettera b), l. 241 del 1990) postula che l'amministrazione provveda lealmente a richiedere al soggetto privato le integrazioni documentali utili alla più completa istruttoria procedimentale e che non possa limitarsi ad addurre l'incompletezza dei documenti posti a supporto dell'istanza per concludere nel senso dell'adozione di un provvedimento negativo, senza aver preventivamente posto il soggetto istante in condizione di completare l'istanza in questione (si tratta, secondo un condivisibile orientamento giurisprudenziale, di un principio a valenza generale, il quale può essere derogato solo nelle ipotesi - che qui non ricorrono - in cui il consentire integrazioni documentali in favore di uno dei richiedenti possa risolversi in uno svantaggio competitivo a carico di altri aspiranti alla medesima *utilitas* finale - Cons. Stato, Sez. IV, sent. 26 novembre 2009, n. 7443; id., sez. VI, 06 settembre 2010, n. 6463).

9. Per le assorbenti ragioni esposte, i due atti di diniego dell'11 gennaio 2013 e del 18 dicembre 2013 risultano illegittimi per contrasto con i parametri normativi di riferimento e come tali vanno annullati. L'amministrazione comunale dovrà conseguentemente riattivare il procedimento, rideterminandosi nell'osservanza dei criteri sopra evidenziati.

10. Va invece respinta la domanda risarcitoria avanzata dalla ricorrente, stante la valenza parzialmente satisfattiva della pronuncia cassatoria e tenuto conto, per il resto, della mancata dimostrazione di un apprezzabile pregiudizio patrimoniale, in quanto: I) alcune voci di danno si riferiscono a oneri di implementazione

dell'impianto (studi di progetto, oneri istruttori, oneri di locazione dell'area) e a costi di avvio del cantiere, la cui fruttuosità, alla luce dell'odierna statuizione, non pare inficiata dai provvedimenti impugnati; II) altre voci di danno appaiono generiche e indeterminate, oltre che eziologicamente non riconducibili con certezza all'operato dell'amministrazione (si tratta delle conseguenze patite per effetto delle ritorsioni subite dalla società ricorrente a danno del cantiere); III) altrettanta indeterminatezza affligge la generica deduzione di danno connessa alla mancata prestazione del servizio di telefonia sul territorio interessato.

11. Le spese di lite seguono la prevalente soccombenza nei rapporti tra parte ricorrente e parti resistenti e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

- a) dichiara cessata la materia del contendere con riguardo all'impugnazione dell'atto di diniego del 27 giugno 2012;
- b) dichiara inammissibile il ricorso con riguardo alla determina del 19 dicembre 2012;
- c) respinge il ricorso - come integrato dai motivi aggiunti - con riguardo all'atto di autotutela sul silenzio assenso adottato con determina dell'11 gennaio 2013;
- d) accoglie il ricorso - come integrato dai motivi aggiunti - con riguardo agli atti di diniego adottati con nota dell'11 gennaio 2013 e del 18 dicembre 2013, che per l'effetto annulla ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione;
- e) respinge la domanda risarcitoria;
- f) condanna l'amministrazione comunale a rifondere in favore della ricorrente le spese di lite che liquida in complessivi €. 3.000,00, oltre accessori di legge;
- g) condanna i terzi intervenienti a rifondere in favore della ricorrente le spese di lite che liquida in complessivi €. 2.000,00, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2014 con
l'intervento dei magistrati:

Lanfranco Balucani, Presidente

Silvana Bini, Consigliere

Giovanni Pescatore, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/06/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)