



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 852 del 2018, proposto da

**Hightel Towers S.p.A.**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Ugo Luca Savio De Luca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Claudiahilde Perugini in Firenze, via Masaccio 175;

*contro*

Comune di **Lucca**, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Carmela Di Filippo, Luca Campinoti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Riccardo Bianchini in Firenze, via Toscanelli 6;

*per l'annullamento*

- del provvedimento prot. n. 142 dell'11.5.2018 a firma del Dirigente del S.U.A.P. del Comune di **Lucca**;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale e, in particolare, ove occorra:
- della nota prot. n. 50462 del 19.4.2018 a firma del Dirigente del S.U.A.P. del Comune di **Lucca**;
- dell'art. 10 bis del regolamento sulla telefonia del Comune di **Lucca**.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di **Lucca**;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza straordinaria del giorno 17 ottobre 2022, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4-*bis* del c.p.a., il dott. Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente ha presentato al Comune di **Lucca** richiesta di autorizzazione per l'installazione di un impianto per le comunicazioni elettroniche. Con provvedimento dell'11.05.2018, il Comune ha respinto l'istanza per contrarietà all'art. 10-*bis* del regolamento comunale sulla telefonia, che sancisce il *“il divieto dell'installazione degli impianti in aree o siti diversi da quelli indicati nel Piano comunale degli impianti - Mappa delle Localizzazioni”*.

1.1. La ricorrente impugna il provvedimento di diniego e la disposizione del regolamento comunale che ne ha costituito il presupposto giuridico, lamentando *“violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 86, comma 1, 90 e 93, comma 1, del D.Lgs. 1.8.2003, n. 259, nonché degli artt. 3, 5, 8 e 16 della L. 22.2.2001, n. 36, dell'art. 13 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267 e del D.m. 10.9.1998, n. 381. Eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e diritto, illogicità, irragionevolezza e perplessità dell'azione amministrativa. Vizio di istruttoria. Illegittimità in via derivata”*. Rappresenta in particolare:

- che gli impianti di telefonia sono classificati dal d.lgs. 259 del 2003 quali *“opere di pubblica utilità”* e *“di urbanizzazione primaria”*;
- che nel sistema delineato dalla l. 36 del 2001, il potere di fissare limiti di esposizione uniformi alle onde elettromagnetiche generate dagli impianti spetta esclusivamente allo Stato, mentre non è consentito ai Comuni derogare a tali limiti attraverso il formale utilizzo degli strumenti di natura edilizia-urbanistica;
- che in ogni caso, la localizzazione degli impianti disposta dal regolamento comunale non risulta comunque supportata dai necessari rilievi istruttori, né essa è stata adottata in contraddittorio con i gestori;
- che i limiti alla localizzazione degli impianti introducono modificazioni allo strumento di pianificazione urbanistica comunale e dovrebbero essere adottate con le modalità previste per l'adozione delle varianti.

2. Il Comune di **Lucca**, con memoria del 19.07.2018, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per quanto rivolto avverso l'art. 10-*bis* del "Regolamento per l'installazione ed il controllo degli impianti per la telefonia mobile", pubblicato sull'albo comunale in data 25.01.2018.

2.1. Nel merito, il Comune rappresenta che la localizzazione prescelta dall'operatore non sarebbe inibita in assoluto dalla disciplina regolamentare, considerato che nella medesima area è stato assentito un precedente impianto di Vodafone. L'operatore non si è però conformato al preciso *iter* previsto dal Regolamento, a norma del quale ogni autorizzazione all'installazione degli impianti è subordinata al previo aggiornamento (con cadenza annuale e in contraddittorio con gli operatori) del Piano comunale e annessa Mappa delle localizzazioni. Conclude, pertanto, per l'infondatezza del ricorso.

3. All'udienza straordinaria del 17 ottobre 2022, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4-*bis* del c.p.a., il ricorso è stato trattenuto in decisione.

4. L'eccezione di inammissibilità parziale del ricorso, proposta dal Comune, deve essere respinta. L'interesse a contestare l'art. 10-*bis* del Regolamento comunale in materia di impianti di telefonia, attesa la natura generale ed astratta della previsione, è sorto per l'operatore solo in forza del provvedimento di diniego primariamente impugnato, che ne costituisce atto applicativo (*Cons. St., sez. IV, 21 maggio 2021, n. 3953*). L'impugnazione del regolamento risulta, quindi, tempestivamente proposta.

5. Nel merito, il ricorso è infondato.

5.1. Il provvedimento ha negato l'autorizzazione richiesta dall'operatore in espressa applicazione dell'art. 10-*bis* del Regolamento comunale per l'installazione ed il controllo degli impianti di telefonia mobile, che stabilisce "il divieto dell'installazione degli impianti in aree o siti diversi da quelli indicati nel Piano comunale degli impianti - Mappa delle Localizzazioni?". Di tali documenti si occupa, in particolare, l'art. 6 del Regolamento, che ne disciplina il contenuto e le modalità di aggiornamento.

5.2. La disposizione prevede che ciascun operatore presenti (entro il 31 ottobre di ogni anno) il proprio "programma annuale di sviluppo delle reti ovvero del piano delle installazioni degli impianti" e che sulla base di tali programmi il Comune elabori (nei successivi 90 giorni) il Piano comunale degli impianti, elaborato di cui la Mappa delle localizzazioni costituisce la rappresentazione cartografica (art. 6, commi 2 e 3). Al Comune spetta, in particolare, il compito di valutare la compatibilità tra le localizzazioni prescelte dagli operatori e i criteri preferenziali di cui all'art. 8 del Regolamento e all'11 della L.R. 49 del 2011,

potendo altresì individuare – nel contraddittorio con gli operatori – eventuali soluzioni alternative per la collocazione degli impianti.

5.3. Letto in combinato disposto con le disposizioni citate, dunque, l'art. 10-*bis* del Regolamento non individua limiti alla localizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione (che i Comuni, come noto, non possono prevedere in forma generalizzata, cfr. *ex multis*, Cons. St., sez. VI 6 luglio 2022, n. 5629), ma si limita ad imporre un procedimento autorizzatorio fondato sulla previa inclusione degli impianti nei piani comunali di settore, quale condizione per l'ottenimento del titolo abilitativo relativo al singolo intervento (cfr. art. 6, comma 1 del Regolamento: *“il rilascio del titolo abilitativo comunale di cui al Capo II, art. 8 della L.R. n. 49/2011, è subordinato prioritariamente alla presentazione da parte dei soggetti aventi titolo di un programma annuale di sviluppo delle reti ovvero del piano delle installazioni degli impianti”*).

5.4. Trattasi di un *iter* non eccessivamente penalizzante per gli interessati, cui è richiesto unicamente di conformarsi alle tempistiche di adozione del piano comunale di settore, presentando il proprio programma entro il 31 ottobre di ciascun anno. Oltre tale scadenza, e salve ragioni di urgenza e indifferibilità non rappresentate nella vicenda (art. 10-*bis*, comma 3 del Regolamento), l'operatore dovrà solo attendere il successivo aggiornamento annuale. Il procedimento descritto appare, inoltre, ragionevolmente commisurato agli scopi perseguiti e agli interessi in rilievo: il piano comunale di settore vuole infatti operare, nel contraddittorio con gli operatori, un coordinamento tra le istanze presentate da ciascuno di essi (favorendo, ove possibile, l'accorpamento degli impianti e il *co-siting*), nonché, più in generale, tra le esigenze di sviluppo delle reti di telecomunicazione e altri primari valori di portata generale (cfr. art. 1 della L.R. 49 del 2011), quali la tutela della salute umana, la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, l'ordinato sviluppo del territorio, la minimizzazione dell'inquinamento elettromagnetico.

5.5. Nella Regione Toscana, a ben vedere, tale articolazione *lato sensu* bi-fasica del procedimento autorizzatorio in materia di telecomunicazioni (fondata sulla successione di piano comunale di settore e titolo abilitativo) risulta sancita direttamente dalla fonte primaria (la legge regionale 49 del 2011), che espressamente prevede e disciplina il *“Programma comunale degli impianti”* (art. 9) in termini sostanzialmente coincidenti con quelli del Regolamento comunale impugnato e che condiziona il rilascio del titolo abilitativo per il singolo impianto – fatte salve ragioni di urgenza – al rispetto del *“programma comunale degli impianti di cui all'articolo 9”* (art. 10). Risulta quindi smentita *per*

*tabulas* l'affermazione del ricorrente, secondo cui il Comune si sarebbe arrogato un potere “*sostanzialmente derogatorio*” della disciplina nazionale in materia, “*in carenza di una norma che siffatta attribuzione agli enti locali espressamente riconosca*”.

5.6. Nel caso di specie, pertanto, l'illegittimità del diniego non può derivare semplicemente dall'illegittimità della previsione regolamentare contestualmente impugnata (l'art. 10-*bis*), trattandosi di norma sul procedimento di autorizzazione, fornita di diretta copertura legislativa. Diverso sarebbe stato se il Comune, in sede di aggiornamento annuale del Piano di settore, avesse determinato le localizzazioni dei nuovi impianti in contrasto con il programma di sviluppo della rete presentato dall'operatore, in tal caso potendosi certamente scrutinare la legittimità delle scelte pianificatorie dell'amministrazione. La ricorrente, tuttavia, non ha svolto argomentazioni relative a tale precedente fase procedimentale.

6. Alla luce di quanto sopra esposto, inoltre, non si riscontra alcuna violazione diretta della legge 36 del 2001. Con il Piano comunale di settore non si intende, infatti, derogare ai limiti di esposizione ai campi elettromagnetici fissati dallo Stato, ma si perseguono gli obiettivi espressamente consentiti dalla medesima legge 36 del 2001 (art. 8 comma 6: “*assicurare il corretto insediamento urbanistico territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici*”) attraverso l'esame congiunto e la valutazione coordinata delle diverse istanze, anche alla luce dei criteri di localizzazione preferenziale stabiliti dalle fonti regionali e locali.

6.1. Quanto alle censure relative al difetto di istruttoria e alla mancata consultazione dei soggetti interessati, si rileva che le valutazioni di natura tecnica sono operate dal Comune non con riferimento alla singola istanza, ma in occasione dell'elaborazione del Piano e dei relativi aggiornamenti (art. 6, comma 6 del Regolamento) ed è sempre nel contesto di tale procedimento che si prevede il contraddittorio tra l'amministrazione e gli operatori, a partire dai programmi di sviluppo presentati dai medesimi (art. 6, commi 2 e 3 del Regolamento e art. 9, comma 3 della L.R. 49 del 2011)

6.2. Inconferente appare, infine, il richiamo alla disciplina urbanistica e al procedimento che disciplina l'adozione delle varianti al piano regolatore, imponendone in particolare l'approvazione ad opera della Regione. Per le opere di cui trattasi trova infatti applicazione, secondo il criterio di specialità *ratione materiae*, la sola normativa di settore (L.R. 49 del 2011), che non prevede alcun intervento dell'Ente regionale, ma la sola “*consultazione con i comuni confinanti*” (art. 9, comma 3).

7. Per le ragioni esposte, il ricorso deve essere respinto.

7.1. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente a rifondere all'amministrazione resistente le spese del presente giudizio, che si liquidano nella somma di € 3.000,00, oltre spese generali e accessori di legge.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 17 ottobre 2022, tenutasi da remoto ai sensi dell'art. 87, comma 4-*bis* del c.p.a., con l'intervento dei magistrati:

Pierpaolo Grauso, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Consigliere

Luca Emanuele Ricci, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Luca Emanuele Ricci**

**IL PRESIDENTE**  
**Pierpaolo Grauso**

IL SEGRETARIO