

Pubblicato il 02/12/2022

N. 16084/2022 REG.PROV.COLL.  
N. 02932/2022 REG.RIC.



**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 il Lazio**

**(Sezione Seconda Quater)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2932 del 2022, proposto da  
Inwit - Infrastrutture wireless italiane s.p.a., in persona del responsabile della  
Funzione *Legal, corporate affairs & compliance* avv. Salvatore Lo Giudice,  
rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Francesco Cardarelli, Filippo Lattanzi e  
Jacopo d'Auria, presso lo studio dei quali in Roma, via G.P. da Palestrina n. 47,  
ha eletto domicilio;

***contro***

Comune di Viterbo, in persona del legale rappresentante *p.t.*, rappresentato e  
difeso dall'avv. Giuseppe Naccarato, presso il cui studio in Roma, via  
Tagliamento, 76, ha eletto domicilio;

***nei confronti***

Regione Lazio;

***per l'annullamento***

- della nota prot. n. 6817 del 21.1.2022 con cui il Comune di Viterbo ha  
disposto il diniego dell'istanza di autorizzazione presentata da Inwit, insieme a

Tim e Vodafone, ai sensi dell'art. 87 d.lgs. n. 259/03, per la realizzazione di una SRB per la telefonia mobile multi gestore in traversa via di Sant'Anna snc;

- del preavviso di diniego prot. n. 115042 del 3.12.2021 comunicato dal Comune ai sensi dell'art. 10-*bis* l. n. 241/90;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso, tra cui (previa occorrendo anche la disapplicazione): il “Regolamento comunale per l'installazione e l'esercizio di impianti di telefonia” e la deliberazione del Consiglio comunale n. 111/04 di approvazione; le norme del PRG del Comune di Viterbo, le Norme Tecniche e successive varianti, comprese le relative deliberazioni del Consiglio comunale di adozione e approvazione, relative alle zone F6 “Parco Pubblico” e al perimetro del comprensorio C17, laddove interpretati e applicati in maniera tale da risultare ostativi alla realizzazione dell'infrastruttura tecnologica e in contrasto con la normativa legislativa sovraordinata sulle TLC;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione intimata;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 25 ottobre 2022 il cons. M.A. di Nezza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato e depositato il 17.3.2022 la società Inwit, nel premettere di aver presentato al Comune di Viterbo in data 26.11.2021 un'istanza congiunta (con Tim e Vodafone) *ex* art. 87 d.lgs. n. 269/03 per l'installazione di una stazione radio base in traversa di Via Sant'Anna, snc (su suolo distinto al NCT foglio 200, p.lla 42) e di avere acquisito il favorevole parere di Arpa, ha impugnato la determinazione del 21.1.2022 con cui il Comune, nonostante le controdeduzioni al preavviso di rigetto del 3.12.2021, ha respinto la richiesta, prospettando:

*I) violazione e falsa applicazione degli artt. 86, 87 e 90 d.lgs. n. 259/2003; violazione e falsa applicazione dell'art. 8 l. n. 36/2001; eccesso di potere per travisamento, irragionevolezza, arbitrarietà e ingiustizia manifesta; incompetenza; violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.; carenza di istruttoria e difetto di motivazione;*

*II) violazione e falsa applicazione degli artt. 86, 87 e 90 d.lgs. n. 259/03; violazione e falsa applicazione dell'art. 8 l. n. 36/2001; eccesso di potere per travisamento, irragionevolezza, arbitrarietà, ingiustizia manifesta; incompetenza; violazione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.; carenza assoluta di istruttoria e difetto di motivazione.*

L'amministrazione comunale si è costituita in resistenza.

All'odierna udienza, in vista della quale le parti hanno prodotto documenti e memorie, il giudizio è stato trattenuto in decisione.

2. Giova dare brevemente conto dei provvedimenti e della disciplina d'interesse.

Col diniego del 21.1.2022 oggi in esame (all. 2-1 ric.) il Comune:

- dato atto:

-- del contenuto del preavviso di rigetto, secondo cui: *i)* “l'intervento ricade in zona F6 ‘Parco pubblico’, all'interno del perimetro di comprensorio C17 e non in zona E1”; *ii)* “[t]rattandosi di intervento riguardante la realizzazione di impianto su nuova struttura in area libera, lo stesso risulta essere in contrasto con quanto previsto dall'art. 4 del Regolamento comunale per l'installazione e l'esercizio di impianti di telecomunicazione per telefonia cellulare, di cui alla delibera di Consiglio comunale n. 111 del 29.10.2004 che, per dette zone, consente l'installazione di impianti su manufatti esistenti (fabbricati, pali di illuminazione, torri faro, ecc.)”; *iii)* l'area libera individuata “si trova in prossimità del parco di Villa Lante”;

-- nonché delle controdeduzioni dell'interessata (pec del 13.12.2021; cfr. all. 10 ric.: effettivamente “la zona di piano regolatore ove si vorrebbe realizzare l'impianto in oggetto è la zona F6 ‘Parco Pubblico’ e non la zona E1 come precedentemente comunicato”; nondimeno, l'art. 86, co. 3, d.lgs. n. 259/03

“considera le installazioni di impianti di telefonia mobile come opere di urbanizzazione primaria compatibili con qualunque destinazione, anche quella agricola”; il regolamento invocato dal Comune di Viterbo sarebbe ormai obsoleto e in contrasto con le più recenti normativa e giurisprudenza in materia);

- tanto premesso, ha respinto l'istanza sulla base dei seguenti rilievi:

-- il citato regolamento comunale “per dette zone non vieta l'installazione degli impianti, ma ne prescrive solo il posizionamento ‘su manufatti esistenti, laddove le specifiche caratteristiche morfologiche degli stessi, ne attenuano l'impatto ambientale e visivo; è, inoltre, ammessa la collocazione di impianti sui pali di pubblica illuminazione e torri faro”;

-- a supporto di tali prescrizioni “si rappresenta che le zone F6 di PRG sono aree destinate a parco pubblico e, pertanto, in ragione delle attese attuative di cui alla previsione del vigente PRG, nonché in forza degli obblighi di tutela da esercitare verso il particolare pregio del sito, risulta all'uopo imprescindibile evitare un ulteriore consumo di suolo che non sia finalizzato alla fruizione delle aree stesse”;

-- “nel caso specifico, si evidenzia che l'area destinata a parco pubblico, come inserita all'interno del perimetro C17, risulta assolvere la funzione di rispetto stante la localizzazione, posta tra il parco di ‘Villa Lante’ (già tutelato paesaggisticamente ex d.lgs. 42/04) e la retrostante zona di espansione urbana, area caratterizzata dalla presenza di manufatti esistenti e pertanto eventualmente coerente, quest'ultima, a titolo esemplificativo, ad accogliere, se del caso, manufatti analoghi a quello oggetto dell'istanza”;

-- “il presente provvedimento non costituisce limitazione alla localizzazione in aree generalizzate del territorio” (come previsto dall'art. 8, co. 6, l. n. 36/2001).

Quanto al menzionato regolamento comunale (all. 4.3 ric.), rilevano sia l'art. 2 (“Distinzione del territorio in zone omogenee”), che suddivide il territorio in “4 zone omogenee caratterizzate da differenti livelli di sensibilità ambientale determinati in

*relazione alla presenza di impianti radio base*” – si tratta delle zone A (centri storici), R (urbane a vocazione residenziale), P (periferiche a carattere commerciale, industriale e artigianale) ed E (aree extraurbane) – sia l’art. 4, che attiene alle “*Aree di espansione o saturazione edilizia a carattere residenziale ricomprese nelle Zone B, C, F, G2 di PRG (Zona R)*”, e che prevede quanto segue (per quel che rileva):

- co. 1: “[i]n assenza di particolari condizioni di incompatibilità, è consentita l’installazione di impianti su manufatti esistenti laddove le specifiche caratteristiche morfologiche degli stessi, ne attenuano l’impatto ambientale e visivo; è, inoltre, ammessa la collocazione di impianti sui pali di pubblica illuminazione e torri faro”;

- co. 2: è anche “consentita l’installazione di più impianti su sostegni già destinati al servizio di telefonia cellulare a condizione che la somma dei contributi delle emissioni elettromagnetiche sia contenuta nei limiti previsti dalla legge”;

- co. 3: l’installazione dei nuovi impianti “sia su immobili pubblici che privati deve essere preceduta, anche a cura dei gestori, da una preventiva campagna di informazione a favore dei cittadini che per ragioni abitative o di lavoro risiedono in prossimità dell’impianto”.

3. Col primo motivo la ricorrente denuncia l’illegittimità (in via derivata) del diniego in quanto sarebbe a sua volta illegittima la disciplina comunale di riferimento, facoltizzante all’installazione *ex novo* di pali, torri o tralicci su cui posizionare gli apparati ricetrasmittenti nelle sole aree extraurbane e non anche nelle zone F6.

Le ragioni di questa preclusione – a fronte di un progetto, come quello di Inwit, redatto tenendo conto delle esigenze tecniche di copertura del segnale radiomobile e in maniera tale da consentire la corretta e regolare diffusione dei servizi, nel rispetto dei limiti di emissione stabiliti dalla legge – non sarebbero comprensibili, specie quando la soluzione ammissibile

(posizionamento di apparati su manufatti esistenti) non sarebbe idonea e tecnicamente perseguibile per i fini dichiarati nell'istanza.

Tale divieto contrasterebbe quindi:

- con l'art. 87 d.lgs. n. 269/03 e con la natura di opere di urbanizzazione primaria riconosciuta a questi impianti, da ritenere perciò compatibili con ogni destinazione urbanistica, mentre la posizione del Comune, secondo cui il regolamento si limiterebbe a imporre una determinata metodologia di installazione senza contemplare divieti assoluti di localizzazione nelle zone F6, si tradurrebbe in un divieto di fatto della realizzazione di nuove infrastrutture del genere in tutte le aree in questione (l'art. 2 regol. comun. esibirebbe un altro profilo di illegittimità, con riferimento all'enunciato scopo di "minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici");
- con l'art. 8, co. 6, l. n. 36/2001, che consentirebbe ai Comuni di disciplinare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti solo con riferimento a siti sensibili individuati in modo specifico (scuole, ospedali, ecc.), vietando di introdurre limiti alla localizzazione in aree generalizzate del territorio o di frapporre impedimenti alla realizzazione di infrastrutture tecnologiche in intere zone.

Il motivo è fondato.

È ormai acquisito in giurisprudenza (v. Cons. Stato, sez. VI, 5 luglio 2022, n. 5591) che "[n]onostante il riconoscimento del carattere di opere di pubblica utilità e malgrado l'assimilazione ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria, le predette infrastrutture non possono essere [...] localizzate indiscriminatamente in ogni sito del territorio comunale, perché, al cospetto di rilevanti interessi di natura pubblica l'esigenza della realizzazione dell'opera di pubblica utilità può risultare cedevole": il d.lgs. n. 259 del 2003 "fa infatti espressamente 'salve le limitazioni derivanti da esigenze della difesa e della sicurezza dello Stato, della protezione civile, della salute pubblica e della tutela dell'ambiente e della riservatezza e protezione dei dati personali, poste da specifiche disposizioni di legge o da disposizioni regolamentari di attuazione'

(art. 3 comma 3)”, sicché “a questi fini, l’installazione di infrastrutture ‘viene autorizzata dagli enti locali, previo accertamento, [...] della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto della legge 22 febbraio 2001, n. 36 e relativi provvedimenti di attuazione” (art. 87, co. 1, d.lgs. n. 259 del 2003).

La materia è specificamente disciplinata dall’art. 8, co. 6, l. n. 36/2001, a tenore del quale “I comuni possono adottare un regolamento 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”.

Per l’indirizzo in rassegna (Cons. Stato n. 5591/22 cit.):

- la norma in questione “recepisce l’indirizzo della giurisprudenza costituzionale secondo cui, nell’esercizio dei suoi poteri, il Comune non può rendere di fatto impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformando i criteri di individuazione, che pure il comune può fissare, in limitazioni alla localizzazione con prescrizioni aventi natura diversa da quella consentita dalla legge quadro n. 36 del 2001 (sentenze n. 307 e n. 331 del 2003)”;
- alle regioni e ai comuni è dunque “consentito, nell’ambito delle rispettive competenze, individuare ‘criteri’ per la localizzazione degli impianti di comunicazione – individuando cioè le aree del territorio dove meglio è possibile contemperare gli interessi di ‘salute, paesaggio, ambiente e diritti di comunicazione’ – mentre non è consentito prescrivere esclusivamente

‘limitazioni’ alla localizzazione degli impianti (soprattutto se consistenti in criteri distanziali generici ed eterogenei) che rendano di fatto impossibile una copertura soddisfacente dei servizi di comunicazioni”;

- nel rispetto di tali limiti, “la scelta urbanistica di localizzazione degli impianti costituisce espressione di ampia discrezionalità, sindacabile in caso di irragionevolezza e insostenibilità tecnica ed economica”.

Su questa linea di pensiero si pone la giurisprudenza che ha ritenuto come “in caso di suddivisione del territorio comunale in diverse aree ai fini dell’installazione degli impianti, con l’individuazione (tra le altre) di zone in cui “l’installazione non è vietata in modo assoluto, ma subordinata alla dimostrazione da parte del gestore della necessità di derogare alla disciplina generale (c.d. clausola di salvaguardia)”, il potere di regolamentazione comunale non possa essere censurato, “non integrando affatto una limitazione alla localizzazione in aree generalizzate del territorio, attraverso criteri e parametri del tutto generici e disomogenei, potenzialmente in grado di impedire la concreta diffusione della rete sull’intero territorio comunale” (Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 2022, n. 8894).

Nella fattispecie in esame, è vero che il regolamento del Comune di Viterbo, che suddivide il territorio in 4 zone, non prevede alcun divieto di installazione di “impianti radio base” in quella oggi in rilievo (zona R), essendosi limitato a indicare una particolare modalità di realizzazione degli impianti (*quomodo*) al dichiarato fine di attenuare l’“impatto ambientale e visivo” dell’infrastruttura (art. 4, 1° co., cit.) e dunque in ossequio alla necessità di tener conto di esigenze di natura ambientale e paesaggistica.

Senonché, una prescrizione di tal genere viene a tradursi (per la zona R) in una sottrazione delle aree inedificate alla possibilità di installare impianti di telecomunicazioni, sortendo il medesimo effetto di una norma di divieto generalizzato.

In altri termini, con la norma regolamentare in esame l’amministrazione ha di fatto impedito la realizzazione di tali opere in “aree generalizzate del



territorio” (come dice l’art. 8, co. 6, cit.), tale risultando essere l’area composta dai suoli non edificati della zona in questione.

La previsione incorre, dunque, nel divieto di legge, con conseguente illegittimità del provvedimento che su di essa si basa.

4. Il secondo mezzo attiene al passo del diniego facente riferimento alle norme di PRG sulle zone F6, destinate a “parco pubblico”, le quali connoterebbero il sito in termini di particolare pregio e sarebbero perciò dirette a “evitare un ulteriore consumo del suolo che non sia finalizzato alla fruizione delle aree” in questione. La ricorrente ribadisce, in particolare, che la natura di opere di urbanizzazione primaria degli impianti in questione (*ex* art. 16, co. 7, d.P.R. n. 380/01) li renderebbe compatibili con ogni destinazione urbanistica in tutte le zone del territorio comunale, comprese quelle a parco o verde pubblico (specialmente perché si tratterebbe non già di strutture assimilabili alle normali costruzioni edilizie, ma di “impianti tecnologici che non sviluppino volumetria o cubatura e ingombri paragonabili a quello dei manufatti e delle costruzioni, degli edifici in cemento armato o muratura”: sarebbero cioè “strutture che, per esigenze di irradiazione del segnale, si sviluppano in altezza tramite strutture metalliche, pali o tralicci”).

Di qui, l’inapplicabilità di divieti, limiti o prescrizioni urbanistico-edilizie contenute nelle NTA del PRG, pena l’illegittimità delle stesse NTA (se ritenute applicabili agli impianti in esame) per contrasto con gli artt. 86, 87 e 90 d.lgs. n. 259/03.

Non solo, ma nel caso concreto l’impianto della ricorrente non sarebbe suscettibile di determinare alcun “ulteriore consumo del suolo”, venendo a occupare una “limitata parte ben circoscritta di terreno”, non essendo nemmeno corretto sostenere che le norme del PRG imporrebbero il divieto menzionato dall’amministrazione: e infatti, l’art. 17 delle NTA del PRG (“Zona F6 Parco Pubblico”) comprenderebbe aree destinate alla creazione di parchi pubblici di interesse locale, per le quali si sarebbero potute realizzare attrezzature e costruzioni per particolari attività “che abbiano carattere di

pubblica iniziativa e di pubblico interesse, come biblioteche e musei, purché tali costruzioni non arrechino pregiudizio al godimento e agibilità del parco da parte dei cittadini”. Lo stesso a dirsi per la sottozona comprensorio C17, nel quale le infrastrutture tecnologiche per la telefonia mobile sarebbero “presupposte”, trattandosi di ambito residenziale.

Così come sarebbe illogico il riferimento, contenuto nel diniego, al Parco di Villa Lante, atteso che il sito prescelto per l’installazione non sarebbe sottoposto a vincoli *ex* d.lgs. n. 42/2004.

Il motivo è fondato.

Come si è detto, le opere per cui è controversia sono *ex lege* “assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria” (v. oggi art. 43, co. 4, d.lgs. n. 259/03 come modificato dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207).

Ne discende la compatibilità con ogni destinazione prevista dalla pianificazione urbanistica, per tutte le zone del territorio comunale, comprese quelle a parco o verde pubblico (come correttamente sostenuto dalla ricorrente), fermi i pareri demandati alle autorità preposte alla tutela di eventuali vincoli (l’art. 43, co. 5, d.lgs. cit. fa salve le “disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali contenute nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42”, oltre che quelle a tutela delle servitù militari).

5. In conclusione, il ricorso è fondato e va accolto.

Devono essere conseguentemente annullati (previo assorbimento delle censure non esaminate) l’art. 4, commi 1 e 2, regol. comunale cit., nelle parti in cui prevedono che gli impianti possano essere installati esclusivamente “su manufatti esistenti”, su “pali di pubblica illuminazione e torri faro” o su “sostegni già destinati al servizio di telefonia cellulare” e non anche su aree non edificate, nonché il diniego del 21.1.2022.

Le spese possono essere compensate in ragione della novità delle questioni.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sez. II-*quater*, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe nei sensi di cui in motivazione e,

per l'effetto, annulla l'art. 4, commi 1 e 2, del regolamento comunale approvato con delib. C.c. n. 111 del 29.10.2004 *in partibus quibus* nonché il provvedimento del 21.1.2022.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 25 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Donatella Scala, Presidente

Mario Alberto di Nezza, Consigliere, Estensore

Francesca Santoro Cayro, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Mario Alberto di Nezza**

**IL PRESIDENTE**  
**Donatella Scala**

**IL SEGRETARIO**