

PARTE QUINTA

Cap. 23 Legislazione sui campi elettromagnetici

Cap. 24 Tecniche di disinformazione e conflitti di interesse

CAPITOLO 23

LEGISLAZIONE NAZIONALE SULLE EMISSIONI ELETTROMAGNETICHE A BASSA E ALTA FREQUENZA

N.B. Il testo comprende gran parte dell'ultima, complessa e monumentale monografia dell'amico Avv. Matteo Ceruti, al quale sono estremamente grato per avermi permesso di utilizzare il suo lavoro, prima ancora che fosse pubblicato. La monografia analizza, con grande acume e ricchezza di citazioni (indicazioni bibliografiche, sentenze della magistratura di ogni ordine e grado con riferimenti agli autori dei commenti alle stesse), l'evoluzione della legislazione italiana sui CEM dal 1992 ad oggi, con riferimenti anche alle leggi regionali. Per semplicità di lettura, in questa sede ho omissso il testo delle leggi e dei decreti (reperibile come indicato nei titoli) e la quasi totalità delle citazioni, rinviando per queste al testo originario riportato anche, per quanto riguarda la "legge quadro" 36/01, i due D. P. C.M. 8.7.03 e il D.Lgs. 259/03 ("Codice delle Comunicazioni Elettroniche") al Cap. 25 (modifiche proposte dall'Ass. It. Elettrosensibili).

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

di **MATTEO CERUTI**, Avvocato presso il Foro di Rovigo.
(matteo.ceruti@libero.it)

(In stampa sulla nuova edizione 2007 del “Codice dell’Ambiente” a cura di Nespor e De Cesaris, ed. Giuffrè)

1. La legge quadro sull’inquinamento elettromagnetico.

L. 22 febbraio 2001, n. 36. - Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (GU n. 55 7 marzo 2001, n. 55)

1.- Premessa.

La legge 22 febbraio 2001, n. 36 (pubblicata sulla G.U. n. 5 del 7 marzo 2001) “Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici” viene approvata dalla Camera dei deputati il 14 febbraio 2001 dopo un ampio dibattito parlamentare che prende avvio nel 1995 quando la VII Commissione permanente della Camera approva una risoluzione che impegna il Governo a predisporre un quadro normativo organico per la tutela dall’inquinamento elettromagnetico ed a modificare le normative esistenti conformandole al principio della massima cautela, anche in reazione agli effetti a lungo termine delle esposizioni, tenuto conto dei valori ritenuti pericolosi dalla ricerca epidemiologica. Quindi con D.M. ambiente-sanità 2 giugno 1997 viene istituito un gruppo di lavoro interministeriale composto da rappresentanti dei Ministeri dell’ambiente, della sanità, delle comunicazioni, dell’industria, del commercio e dell’artigianato, con lo scopo di predisporre un testo normativo organico nella materia. Ne scaturisce il progetto di legge n. 4816 presentato alla Camera dei deputati dal Ministro dell’ambiente il 24 aprile 1998 che (con altri disegni di legge presentati al Senato e proposte di legge presentate alla Camera) ha costituito il testo base della discussione che, al termine di un complesso iter parlamentare -con l’audizione, tra l’altro, di esperti di istituzioni scientifiche, imprese, associazioni di protezione ambientale-, ha condotto all’approvazione della legge quadro n. 36/2001.

La legge non recepisce direttive comunitarie -come invece frequentemente avviene per la legislazione ambientale- intervenendo in un settore di quasi sostanziale silenzio della normativa dell’Unione Europea, se si esclude una semplice raccomandazione del Consiglio (racc. 1999/519/CE del 12 luglio 1999 relativa alla limitazione dell’esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici) e talune direttive dettate per la tutela dalle onde elettromagnetiche nei luoghi di lavoro e sulla compatibilità elettromagnetica delle apparecchiature (v. Cap. 5 A).

Il testo legislativo, composto di 17 articoli, presenta profili di indiscutibile pregio e di sostanziale novità (come, l’applicazione del principio di precauzione, una organica ripartizione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, l’applicazione dei meccanismi di partecipazione procedimentale alla definizione dei tracciati e del risanamento degli elettrodotti), ma anche taluni innegabili difetti quali, in primo luogo, il frequente rinvio a decreti attuativi per la concreta operatività di molte sue disposizioni, l’insufficienza del regime sanzionatorio, la carente disciplina di aspetti chiave come la regolamentazione locale degli impianti.

2.- Le finalità della legge.

Ai sensi dell'art. 1, la legge quadro stabilisce “principi fondamentali”, dunque vincolanti per le regioni a statuto ordinario, in materia di inquinamento elettromagnetico allo scopo di perseguire la triplice finalità di: a) tutela della salute della popolazione e dei lavoratori; b) promozione della ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivazione di misure di cautela in applicazione del principio di precauzione; c) tutela dell'ambiente e del paesaggio, promozione dell'innovazione tecnologica e delle azioni di risanamento per la minimizzazione dei campi elettromagnetici - CEM secondo le migliori tecnologie disponibili. A tale triplice finalità della legge corrisponde la fissazione dei tre valori di esposizione di cui all'art. 3 (il “limite di esposizione” a tutela della salute, il “valore di attenzione” per la protezione dai possibili effetti a lungo termine, gli “obiettivi di qualità” ai fini della riduzione al minimo dell'esposizione).

Particolare attenzione viene quindi riservata alla promozione della ricerca scientifica in ragione dell'incertezza in ordine all'insorgenza di effetti sanitari a lungo termine nel caso di esposizione a campi CEM, a fronte dell'insufficienza degli studi epidemiologici e sperimentali. A tale finalità di promozione e coordinamento della ricerca è specificamente preposto il Comitato interministeriale di cui all'art. 5 della legge.

Gli obiettivi di tutela dell'ambiente e del paesaggio debbono invece trovare attuazione in un apposito regolamento ministeriale (previsto dall'art. 5, comma 1) recante disposizioni relative alla localizzazione dei tracciati degli elettrodotti e degli impianti per telefonia mobile che dovrebbe, appunto, indicare misure specifiche atte ad evitare danni ai valori ambientali e paesaggistici.

Il richiamo alla “migliore tecnologia disponibile” per la “minimizzazione” dei CEM (e non per la mera “riduzione”, come pure era stato proposto in sede di dibattito parlamentare della legge) impone un adeguamento dei livelli minimi di esposizione proporzionale al progresso tecnico-scientifico..... Mentre la nozione di migliore tecnologia disponibile è, di regola, riferita ai valori di “emissione, diversamente le nozioni di limite di esposizione, valore di attenzione ed obiettivo di qualità contenute nella legge n. 36/2001 sono da intendersi quali valori di “immissione”, per cui il limite del costo eccessivo può venire in rilievo soltanto qualora sia comunque garantito il rispetto assoluto della salute umana. In proposito non si può non rammentare la sentenza della Corte Cost. con cui, nel precisare il concetto di migliore tecnologia disponibile, si è escluso che, in applicazione del principio, i valori massimi di emissione inquinante possano superare i limiti di tollerabilità per la salute umana e per l'ambiente (Corte Cost., 16 marzo 1990, n. 127).

3.- In particolare. Il principio di precauzione.

Importante ed innovativo il richiamo operato dall'art. 1, comma 1, lett. b), al “principio di precauzione” di cui all'art. 174, paragrafo 2, del Trattato CE (impropriamente la norma fa riferimento al Trattato istitutivo dell'Unione Europea) -introdotto dal Trattato di Maastricht del 1993- secondo il quale la politica comunitaria in materia ambientale è appunto fondata sul principio della precauzione (oltre che dell'azione preventiva, della correzione dei danni alla fonte e del principio chi inquina paga). Nel trattato comunitario non compare però una definizione del principio, per cui se in termini generali si è affermato che esso giustifica l'adozione di misure di protezione dell'ambiente anche quando la ricerca scientifica non ha ancora dimostrato appieno la causa del deterioramento ambientale, in realtà a tutt'oggi sono oggetto di ampia discussione i presupposti, il contenuto, lo statuto giuridico ed il campo di applicazione. Nella Comunicazione della Commissione CE al Consiglio del 2 febbraio 2000 vengono tuttavia individuate le linee direttrici per il ricorso al principio di precauzione, stabilendone i criteri generali di applicazione: proporzionalità, non discriminazione, coerenza, esame di vantaggi ed oneri derivanti dall'azione o dall'inazione, esame dell'evoluzione scientifica.

Il principio di precauzione è stato sancito anche sul piano internazionale dalla Dichiarazione della Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo del 1992 laddove si è affermato che, qualora esista il rischio di danni gravi o irreversibili, la mancanza di piena certezza scientifica non può costituire il pretesto per rinviare l'adozione di misure efficaci per la prevenzione del degrado ambientale.

Peraltro non mancano le critiche ad impostazioni ritenute troppo radicali ed i richiami ad un'applicazione ragionevolmente cauta del principio precauzionale.

In ogni caso, al di là dell'incertezza del suo statuto giuridico, nel corso dell'ultimo decennio dello scorso secolo l'approccio precauzionale, inteso come l'esigenza che il diritto adotti misure di tutela della salute o dell'ambiente anche ove manchi l'evidenza scientifica circa il verificarsi di un danno, diviene "la nozione centrale e più innovativa" nella prevenzione in campo ambientale ed igienico-sanitario, tanto che ormai "l'approccio precauzionale finisce per 'imporre' che le scelte e le decisioni sulla tutela dell'ambiente vengano *ordinariamente* prese in condizioni di incertezza, sulla base delle conoscenze scientifiche e tecniche 'attualmente' disponibili"....

Il richiamo contenuto nell'art. 1 della legge n. 36/2001 "colloca l'Italia in una posizione consapevolmente più 'avanzata' della Comunità europea" giacché non si risolve in un semplice richiamo al principio ALARA (*As Low As Reasonably Achievable*), che presupporrebbe l'accertata nocività delle radiazioni non ionizzanti, bensì costituisce un chiaro "riferimento all'originaria configurazione tedesca del principio di precauzione che richiedeva tecnologie innovative anticipando ed evitando la produzione di danni attraverso la progressiva riduzione degli inquinanti immessi nell'ambiente, *indipendentemente* dalla prova della loro nocività per l'ecosistema".

4.- Il campo di applicazione.

L'ambito di applicazione individuato dall'art. 2 copre sostanzialmente tutte le fonti di esposizione ai CEM.... Quanto ai soggetti potenzialmente esposti, si ribadisce che la legge riguarda sia la popolazione sia i lavoratori, nei confronti di campi con frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz.... La disposizione ha inoltre cura di precisare che, tra le fonti alle quali si applica la legge, rientrano in particolare le sorgenti più note e diffuse di campi elettromagnetici: gli elettrodotti, gli impianti radioelettrici, ivi compresi gli impianti per telefonia mobile, i radar e gli impianti per radiodiffusione.

Il comma 2 dell'articolo delimita il campo di operatività della legge escludendo l'applicazione della medesima nei casi di esposizione intenzionale ai CEM per scopi diagnostici o terapeutici.... Un'ulteriore delimitazione dell'ambito operativo della legge riguarda i dispositivi di uso domestico, individuale e lavorativo (quali telefonini, phon, computer, forni a micro-onde, televisioni, ecc.) ai quali si applicano esclusivamente le disposizioni di cui all'art. 10 sull'educazione ambientale e all'art. 12 recante norme specifiche su dette apparecchiature (previsione di obblighi informativi imposti ai fabbricanti e di concludere con questi ultimi accordi di programma per la minimizzazione delle esposizioni).

Altra eccezione attiene alle forze armate e di polizia, per le quali le norme della legge sono applicate tenendo conto delle "particolari esigenze del servizio espletato" la cui individuazione è demandata.... ad un apposito futuro d.P.C.M. ad oggi non emanato.... L'esposizione ai CEM dei lavoratori e delle lavoratrici, laddove la stessa avvenga per ragioni professionali, è disciplinata dallo specifico regolamento attuativo della legge quadro (ma a tutt'oggi non ancora emanato)....

5.- La distribuzione delle competenze tra Stato, Regioni Province e Comuni.

5.1.- I compiti dello Stato. La legge quadro agli artt. 4, 5, 6 e 7 riserva allo Stato i più rilevanti compiti in ordine alla definizione degli standard di esposizione, oltre che alla programmazione generale della localizzazione dei nuovi impianti e del risanamento degli impianti esistenti.

In particolare, una delle più importanti attribuzioni statali attiene alla determinazione dei tre standard di immissione elettromagnetica, ossia dei "limiti di esposizione" (che costituiscono i valori di soglia che non debbono mai essere superati in alcuna condizione essendo correlati agli effetti sanitari acuti dell'esposizione della popolazione o dei lavoratori), dei "valori di attenzione" (che costituiscono gli standard di immissione che non debbono essere superato in determinati ambienti sensibili –ossia abitativi, scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate- essendo connessi alla prevenzione dei possibili effetti cronici o a lungo termine) e degli "obiettivi di qualità" limitatamente ai valori di campo elettromagnetico (ossia i valori di campo più restrittivi finalizzati

alla progressiva minimizzazione dell'esposizione) "in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee" (art. 4, comma 1, lett. a). Potere che è stato esercitato dal Governo con l'approvazione dei due d.P.C.M. dell'8 luglio 2003 sull'alta e sulla bassa frequenza.

Tale previsione di una competenza riservata dello Stato in ordine alla determinazione delle tre tipologie di valori di esposizione elettromagnetica è accompagnata dalla disposizione che stabilisce l'obbligo delle regioni di adeguare la propria legislazione a tali limiti (art. 4, comma 5). Tuttavia una parte della dottrina ha manifestato motivati dubbi sulla legittimità di un obbligo di adeguamento della legislazione regionale a parametri fissati in fonti normative secondarie (o in atti amministrativi generali) quali sono i d.P.C.M. previsti dall'art. 4, comma 2, della legge quadro. Si è sostenuto quindi che l'esistente disciplina regionale dovrebbe rimanere in vigore quand'anche non si uniformasse alle norme regolamentari statali e che, parimenti, le regioni sarebbero libere di determinare anche in futuro valori più incisivi rispetto agli standard minimi di tutela fissati dalle norme statali secondarie. Altri autori hanno invece ritenuto ammissibile una tutela regionale più rigorosa di quella statale solo nel periodo transitorio della legge quadro n. 36/2001, ossia precedentemente all'entrata in vigore dei d.P.C.M. attuativi. Tuttavia la Corte Costituzionale con la sentenza n. 307 del 2003 ha escluso in termini piuttosto netti che la regione possa sostituire nella materia proprie determinazioni a quelle fissate dallo Stato, anche nella fase transitoria in cui valgono i valori soglia stabiliti da preesistenti atti statali richiamati dall'art. 16 della legge quadro.

Ulteriori importanti compiti riservati allo Stato attengono: all'istituzione del "catasto nazionale" delle sorgenti fisse e mobili dei campi elettromagnetici e delle zone territoriali interessate che deve operare in coordinamento con i "catasti regionali" al fine di rilevare i livelli di campo presenti nell'ambiente; alla determinazione dei criteri di elaborazione dei piani di risanamento degli elettrodotti (potere ad oggi non ancora esercitato) e delle tecniche di misurazione e rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico; alla definizione dei tracciati per gli elettrodotti con tensione superiore a 150 Kv e alla determinazione dei parametri per la previsione di "fasce di rispetto" per gli elettrodotti all'interno nelle quali non è consentita alcuna destinazione di edifici ad uso residenziale, scolastico, sanitario o che comporti una permanenza non inferiore a quattro ore....

Tra i contenuti necessari del medesimo regolamento governativo vi è altresì quello di una nuova regolamentazione dei procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti con tensione superiore a 150 Kv.... Restano comunque "ferme le vigenti disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale". In proposito si rammenta che sono sottoposte alla procedura di V.I.A. statale i progetti di elettrodotti aerei esterni con tensione superiore a 150 Kv e tracciato di lunghezza superiore a 15 Km.... Spetta poi sempre allo Stato: l'istituzione del "Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico" con funzioni di promozione dell'attività di ricerca tecnico scientifica nel settore, di monitoraggio sugli adempimenti previsti dalla legge con predisposizione di una relazione annuale al Parlamento sulla sua attuazione; lo svolgimento di campagne di informazione e di educazione ambientale; ed anche la promozione di accordi di programma con i diversi proprietari e gestori degli impianti emittenti campi elettromagnetici per la minimizzazione delle emissioni.

5.2.- I compiti di regioni ed enti locali. L'art. 8 della legge riconosce invece alle regioni il compito di provvedere all'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti degli impianti di telefonia mobile, radioelettrici e di radiodiffusione, nonché alla definizione dei tracciati degli elettrodotti con tensione non superiore a 150 Kv....

Ulteriore importante attribuzione regionale è poi quella relativa alla previsione delle modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di telefonia mobile, radioelettrici, per la radiodiffusione e degli elettrodotti di competenza regionale, in conformità a criteri di semplificazione amministrativa e tenendo conto dei campi elettromagnetici preesistenti. Sul punto è però già da registrare una evidente sottrazione di tale attribuzione di compiti ad opera del d. lgs. n. 259 del 2003 recante approvazione del "Codice delle comunicazioni elettroniche" che, accentrando

a livello statale la relativa competenza, agli artt. 86 e ss. contiene una regolamentazione puntuale e dettagliata delle procedure di autorizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni (su cui *infra*). Inoltre viene demandata alle regioni la definizione degli strumenti e delle azioni per il raggiungimento di "obiettivi di qualità" di carattere urbanistico - territoriale, vale a dire i "criteri localizzativi" e gli "standard urbanistici". In proposito si rileva che l'art. 4, comma 5, della legge quadro precisa e ribadisce che le regioni sono tenute ad adeguare la propria legislazione ai soli valori di campo stabiliti dallo Stato, cosicché le stesse rimangono assolutamente autonome nell'individuare i criteri di localizzazione degli impianti e gli standard di carattere urbanistico loro applicabili.

Alle regioni è stata comunque riconosciuta dalla legge quadro una potestà sostanzialmente esecutiva di quella statale –in particolare, con riferimento agli *standard* di esposizione-, tanto che si è sostenuto come "la legge 36 finisce per comprimere e mortificare oltre misura (ben al di là di quanto potesse considerarsi giustificato dall'esigenza di garantire una certa uniformità di disciplina a livello nazionale) il ruolo regionale in materia: quasi che il legislatore statale abbia voluto sanzionare l'attivismo regionale registratosi in materia negli ultimi anni". Tanto più che nel riparto di competenze tra Stato e autonomie territoriali definito nel d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante il nuovo decentramento amministrativo a regioni ed enti locali in attuazione della legge "Bassanini 1" n. 59/1997, nella materia dell'inquinamento elettromagnetico -oltreché acustico e atmosferico- allo Stato era rimasta la definizione della normativa tecnica e generale, tra cui la fissazione dei valori limiti, valori guida, soglie di attenzione e di allarme, mentre a regioni ed enti locali veniva conferita la generale competenza residuale nel settore, tra cui anche quella di individuare le aree da assoggettare a limiti o valori più restrittivi di emissione.

La legge n. 36/2001 demanda poi alle regioni la definizione delle competenze spettanti a comuni e province nell'ambito delle materie ad esse assegnate. E' evidente che tale determinazione dei poteri degli enti locali dovrà avvenire sulla base dell'ormai noto principio di "sussidiarietà", per cui dovranno rimanere alle regioni soltanto "le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale".

Due compiti vengono tuttavia attribuiti direttamente dalla legge quadro agli enti locali: sia alle province che ai comuni sono conferite le funzioni di controllo e vigilanza sanitaria ed ambientale, con possibilità di avvalersi delle strutture delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente; inoltre con disposizione assai laconica che tanti dubbi interpretativi ha sollevato e tanti contenziosi giurisdizionali ha alimentato, ai comuni è riconosciuto il potere di adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e per minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.

6.- I piani di risanamento degli impianti esistenti.

L'art. 9 della legge quadro è dedicato ai "piani di risanamento" degli impianti radioelettrici e degli elettrodotti di competenza statale e regionale esistenti -alla data di entrata in vigore della legge- per adeguarli alle previsioni della medesima legge n. 36/2001 e ai nuovi valori di campo elettromagnetico.

6.1.- Il risanamento degli impianti radioelettrici. Per quanto riguarda gli impianti radioelettrici, il piano di risanamento dev'essere proposto dai gestori e adottato dalla regione, consultati i comuni interessati, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del d.P.C.M. che deve fissare i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità. Trascorso inutilmente quest'ultimo termine, in caso di inerzia o inadempienza dei gestori, il piano dev'essere adottato d'ufficio dalle regioni entro i successivi tre mesi, sentiti i comuni e gli enti interessati. Il risanamento, che è effettuato sotto il controllo delle regioni con oneri a carico dei titolari degli impianti, è funzionale all'adeguamento delle emissioni agli standard di qualità previsti dal regolamento statale in modo graduale e comunque entro il termine di ventiquattro mesi, e può prevedere anche la "delocalizzazione" degli impianti di radiodiffusione in siti conformi alla pianificazione ad hoc e degli altri impianti in siti idonei....

6.2.- Il risanamento degli elettrodotti. Analogamente, l'art. 9, comma 2, prevede che anche i gestori di elettrodotti debbano presentare una proposta di piano di risanamento entro dodici mesi dall'entrata in vigore dell' apposito d.P.C.M. cui è rimessa la determinazione dei criteri di elaborazione dei piani di risanamento, con l'indicazione delle priorità di intervento, dei tempi di attuazione, delle modalità di coordinamento tra regioni, delle migliori tecnologie disponibili. Anche in questo caso, nell'ipotesi di inerzia o inadempienza dei gestori, il piano viene proposto dalla regione entro i successivi tre mesi.

Circa i contenuti, il piano di risanamento degli elettrodotti deve indicare i progetti necessari per far rientrare le emissioni delle linee elettriche negli standard di legge ed è comprensivo di un "programma cronologico" di attuazione considerando come prioritarie le situazioni sottoposte a più elevati livelli di inquinamento, in prossimità di destinazioni residenziali, scolastiche, sanitarie, o a edifici con permanenze non inferiori a quattro ore, con particolare riferimento alla tutela della popolazione infantile....

9.- La partecipazione al procedimento.

9.1.- La partecipazione nella localizzazione e nel risanamento degli elettrodotti. A lungo il giudice amministrativo ha riconosciuto nel settore della localizzazione degli elettrodotti un'ampia, e pressoché insindacabile, discrezionalità tecnica dell'amministrazione (lo Stato o la regione) che autorizza la costruzione degli impianti, la quale addirittura non sarebbe tenuta neppure ad esplicitare le ragioni della scelta del tracciato tra le varie alternative di localizzazione considerate, essendo obbligata ad effettuare una comparazione specifica soltanto quando siano state concretamente suggerite dagli interessati soluzioni alternative in sede di approvazione del progetto....

La legge quadro n. 36/2001 sembrerebbe aver chiarito la questione prescrivendo l'applicazione di tutte le disposizioni (in materia di partecipazione procedimentale) a due procedimenti: da un lato, alla definizione dei tracciati degli elettrodotti di competenza sia statale sia regionale; dall'altro, alle procedure di adozione ed approvazione dei "piani di risanamento degli elettrodotti" che i gestori hanno l'obbligo di presentare per adeguarsi ai limiti di esposizione previsti dalla legge. Pertanto, in questi due casi sembrerebbe innanzitutto necessaria ed obbligatoria la comunicazione di avvio del procedimento ai diretti interessati, laddove, tra questi ultimi, i proprietari dei fondi attraversati dalle linee elettriche debbono essere destinatari di una comunicazione personale, mentre i residenti nelle aree limitrofe significativamente esposte ai campi elettrici e magnetici generati dall'elettrodotto dovrebbero anch'essi essere informati, almeno mediante forme di pubblicità idonee a raggiungere lo scopo, come, ad esempio, la pubblicazione di un annuncio su un quotidiano locale....

9.2.- La partecipazione nella localizzazione degli impianti radioelettrici. Nessuna garanzia partecipativa viene invece espressamente prevista dalla legge quadro per la localizzazione degli impianti radioelettrici. E tuttavia tale lacuna è in parte colmata dal d.lgs. n. 259 del 2003 che all'art. 87 prevede una obbligatoria pubblicizzazione della domanda di autorizzazione, evidentemente funzionale alla partecipazione al procedimento da parte dei soggetti interessati.

Inoltre talvolta la legislazione regionale prevede un'adeguata pubblicità dei piani e programmi degli impianti: così ad es. la L.R. Emilia Romagna n. 30/2000 stabilisce che il Comune provveda alla pubblicazione su un quotidiano locale della notizia dell'avvenuta presentazione da parte dei gestori del programma annuale delle installazioni fisse per la telefonia mobile nel territorio comunale fissando un termine per la presentazione di osservazioni da parte degli interessati, soggetti pubblici e privati, anche costituiti in comitati e associazioni....

10.- L'informazione a tutela dei cittadini, dei consumatori e dei lavoratori.

La legge quadro n. 36/2001 contiene talune disposizioni volte a garantire l'informazione ambientale dei cittadini e degli utenti relativamente agli impianti e dei dispositivi che generano inquinamento elettromagnetico, in quanto la puntuale informazione dei rischi viene ritenuta uno degli strumenti regolatori più semplici e a minor costo per ottenere una riduzione delle esposizioni indebite. In tale contesto il già menzionato art. 10 della legge prevede lo svolgimento di apposite campagne di informazione e di educazione ambientale nel settore promosse dal Ministro dell'ambiente di

concerto con i dicasteri della sanità, dell'università e della pubblica istruzione, con una specifica previsione di spesa annuale. La soppressione della disposizione, contenuta nel testo originario del disegno di legge, che affidava direttamente anche agli enti locali la cura di campagne informative nel timore di imputare loro eccessivi oneri di spesa, non preclude certo a comuni e province di svolgere attività di informazione ed educazione nel settore dell'inquinamento elettromagnetico a livello locale....

Si stabilisce inoltre che entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, sia sugli elettrodomesti, sia sulle stazioni ed impianti radioelettrici e sugli impianti fissi di radiodiffusione venga applicata una "etichetta informativa" ben visibile che riporti: la tensione prodotta dall'impianto, i valori di esposizione indicati nell'autorizzazione, i limiti di esposizione e i valori di attenzione prescritti dalle leggi nazionali e regionali (cui tuttavia è precluso discostarsi dagli standard statali), e le distanze di rispetto. Si tratta evidentemente di un'opportuna prescrizione informativa destinata alla generalità dei soggetti (oltre che diretta a facilitare gli organi di controllo nei propri compiti di vigilanza) la cui violazione non risulta tuttavia sanzionata dalla legge quadro.

Specificamente rivolta ai consumatori e ai lavoratori è invece la disposizione dell'art. 12 che prevede l'adozione di uno specifico decreto interministeriale (ad oggi, però, non ancora varato) che stabilisca le informazioni che i fabbricanti di apparecchi e dispositivi, in particolare di uso domestico e lavorativo, che generano campi elettromagnetici sono tenuti a fornire mediante apposite etichette e schede informative: i livelli di esposizioni prodotti dal dispositivo, la distanza di rispetto consigliata e le principali prescrizioni di sicurezza. Si tratta di previsione che, una volta che diverrà operativa, si rivelerà estremamente opportuna giacché l'inquinamento da dispositivi elettronici (telefoni cellulari, telefoni *cordless*, forni a microonde, ecc.) costituisce spesso una delle fonti maggiori di esposizione a campi elettromagnetici della popolazione. L'inosservanza degli obblighi informativi (che verranno) imposti dal decreto è punita con la sanzione amministrativa.

11.- Gli accordi di programma.

Alcune disposizioni della legge quadro sono destinate a disciplinare procedure di negoziazione, nella forma delle intese e degli accordi di programma, tra lo Stato e diverse categorie di soggetti produttori o gestori di impianti sorgenti di campi elettromagnetici, con la finalità comune di favorire e sviluppare tecnologie che consentano la minimizzazione delle emissioni....

12.- I controlli.

Le funzioni di controllo e vigilanza sanitaria ed ambientale nella materia sono demandate dall'art. 14 alle amministrazioni provinciali e comunali che si avvalgono delle strutture delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente ovvero, laddove le stesse non siano ancora operanti, del supporto tecnico dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente -che tuttavia è stata sostituita dall'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i Servizi tecnici (APAT)-, dei presidi multizonali di prevenzione (PMP), dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPESL) e degli ispettori territoriali del Ministero delle comunicazioni

In linea con l'art. 14 della legge quadro, le normative regionali attribuiscono agli enti locali le funzioni di controllo e vigilanza nel settore.... In relazione alle modalità con cui deve svolgersi il controllo, si è affermato che nel procedimento volto ad accertare se il campo elettromagnetico (nel caso di specie, prodotto da un'emittente radiofonica) sia conforme ai valori di legge, non sussiste l'obbligo di instaurare un contraddittorio con gli interessati, atteso che la normale attività di controllo del rispetto dei tetti di radiofrequenze compatibili con la salute umana rientra nelle ordinarie funzioni di monitoraggio ambientale che le amministrazioni preposte devono svolgere, indipendentemente dal preventivo contraddittorio e dalla partecipazione collaborativa dei potenziali interessati, i quali potranno successivamente, se del caso, contestare la veridicità o esattezza degli accertamenti compiuti e la stessa idoneità degli strumenti tecnici utilizzati....

13.- Le sanzioni amministrative.

Con scelta generalmente censurata dalla dottrina, il quadro sanzionatorio delineato dalla legge quadro prevede esclusivamente illeciti di natura amministrativa puniti con sanzioni pecuniarie ed interdittive, senza tuttavia escludere la possibile rilevanza penale delle condotte mediante l'utilizzo espresso della clausola "salvo che il fatto costituisca reato".

Innanzitutto è prevista una sanzione amministrativa di natura pecuniaria, da due a seicento milioni di vecchie lire, per l'ipotesi di superamento dei limiti di esposizione e dei valori di attenzione previsti dai decreti ministeriali di attuazione della legge quadro. Dette soglie sono state fissate per la popolazione con i due d.P.C.M. 8 luglio 2003 sull'alta e sulla bassa frequenza, mentre ad oggi ancora non sono stati stabiliti i limiti per i lavoratori professionalmente esposti.... Con la medesima sanzione pecuniaria è punito anche il mancato rispetto dei limiti e dei tempi previsti per l'attuazione dei piani di risanamento. In proposito si aggiunga che, ferma restando l'applicabilità di tale sanzione, il mancato risanamento -degli elettrodotti, degli impianti radioelettrici, per telefonia mobile e radiodiffusione- imputabile ad inerzia o inadempienza dei proprietari o di coloro che ne abbiano la disponibilità, comporta l'ulteriore misura repressiva del mancato riconoscimento del canone di utilizzo relativo alla linea non risanata, nonché la disattivazione degli impianti fino a sei mesi, garantendo tuttavia il mantenimento del servizio di pubblica utilità. Una misura punitiva di minore entità nel massimo edittale -da due a duecento milioni di vecchie lire, ma in caso di "recidiva" la sanzione è raddoppiata- viene invece prevista nell'ipotesi di violazione delle misure stabilite con apposito regolamento governativo in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio. Tuttavia il richiamato atto regolamentare attuativo ad oggi non è stato approvato, per cui la norma sanzionatoria non risulta applicabile.... Un'ulteriore misura sanzionatoria pecuniaria è prevista nell'ipotesi di inosservanza delle prescrizioni in materia di informazioni da fornire agli utenti e ai lavoratori mediante etichettature e schede informative sugli apparecchi e dispositivi -in particolare di uso domestico, individuale e lavorativo- generanti campi elettromagnetici. Tuttavia anche questa disposizione sanzionatoria -almeno nel momento in cui si scrive- non è operativa in quanto non è stato ancora varato il decreto del ministro dell'ambiente chiamato a stabilire gli obblighi informativi che incombono sui fabbricanti di apparecchiature a tutela degli utenti e dei lavoratori. Del tutto irragionevolmente nessuna sanzione è stata invece prevista per la violazione dell'analogo obbligo informativo, della legge quadro in relazione agli elettrodotti, alle stazioni radioelettriche e agli impianti per radiodiffusione....

Più efficaci misure di tipo interdittivo sono invece stabilite in caso di inosservanza delle prescrizioni previste, ai fini di tutela dell'ambiente e della salute, dall'autorizzazione, concessione o licenza per l'installazione e l'esercizio degli impianti: sospensione degli atti autorizzatori da due a quattro mesi e loro revoca nell'ipotesi di nuova infrazione la cui applicazione è opportunamente rimessa alla medesima autorità competente al rilascio delle autorizzazioni....

14.- La legge quadro e la tutela penale dall'inquinamento elettromagnetico.

....Oltre ai reati urbanistico - edilizi ed ambientali - paesaggistici, in caso di assenza dell'autorizzazione paesistica ovvero del nulla - osta dell'ente parco, nella materia sono ipotizzabili ulteriori fattispecie di illecito penale....

Sia in dottrina sia in giurisprudenza si è poi posto il problema dell'applicabilità dell'art. 674 c.p. relativo al getto di in un luogo di pubblico transito, o in un luogo privato ma di comune o altrui uso, cose atte ad offendere o imbrattare o molestare le persone. In proposito già prima dell'approvazione della legge quadro la Suprema Corte era pervenuta alla conclusione che il fenomeno noto come inquinamento elettromagnetico risulta astrattamente sussumibile nella previsione dell'art. 674 c.p. in quanto i campi elettromagnetici rientrano nella nozione di "cose" ed il fenomeno della propagazione delle onde elettromagnetiche è riconducibile nell'amplissimo significato del verbo "gettare". Tuttavia la medesima giurisprudenza era pervenuta ad escludere in concreto l'applicabilità dell'art. 674 c.p. per mancanza del requisito dell'idoneità lesiva sia laddove i valori di campo elettromagnetico generato rientrino nei limiti indicati dalla normativa vigente sia laddove manchi la prova dell'idoneità delle emissioni a provocare offesa o molestia alle persone. La dottrina

ha quindi sottolineato che l'art. 674 c.p. si configura come un reato di pericolo concreto che consente una significativa anticipazione di tutela del bene giuridico protetto per cui è sufficiente l'attitudine delle emissioni ad arrecare disagio, fastidio o disturbo, o a turbare il modo di vivere quotidiano, ovvero a suscitare un diffuso allarme sociale. Prima dell'entrata in vigore della legge quadro si era dunque pervenuti alla conclusione che la sola esposizione a livelli di inquinamento elettromagnetico superiore ai limiti di legge concretava la fattispecie penale giacché doveva considerarsi situazione idonea a creare -quanto meno- disagio alle persone esposte, senza bisogno di alcun altro elemento probatorio e senza che fosse necessaria la prova che il disturbo si fosse realmente verificato.... Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 36/2001 la dottrina, facendo applicazione di principi elaborati in materia di inquinamento acustico, ha escluso la configurabilità in astratto di un rapporto di specialità tra l'illecito amministrativo introdotto dall'art. 15 della legge quadro e l'illecito penale di cui all'art. 674 c.p., precisando che ricorre il primo se si riscontra esclusivamente un superamento dei limiti previsti dalla normativa vigente, ed il secondo allorché -indipendentemente dal rispetto o meno dei suddetti limiti-, emergano elementi probatori dell'attitudine dell'esposizione a provocare un'apprezzabile offesa o molestia alle persone.... Diversamente, secondo altro orientamento, al momento minoritario, da un lato, andrebbe esclusa l'astratta possibilità di inquadramento dell'emissione di campi elettromagnetici nella fattispecie penale dell'art. 674 c.p. in ragione della non assimilabilità al "getto di cose" (in quanto "presuppone la preesistenza di dette cose in natura, mentre la emissione di onde elettromagnetiche consiste nel generare 'flussi di onde' che prima dell'azione 'generatrice' non esistevano") e, dall'altro, sarebbe comunque pur sempre necessaria la prova concreta dell'effettiva idoneità delle onde a ledere o infastidire le persone non essendo sufficiente il mero superamento dei limiti fissati dai regolamenti solo in via cautelativa.

Quanto alla configurabilità del reato di lesioni personali colpose di cui all'art. 590 c.p. in conseguenza dell'esposizione ad onde elettromagnetiche si deve rammentare la nota pronuncia con cui il Pretore di Rimini (v. Cap. 8), sulla base di un'ampia motivazione -che ripercorre l'approfondita istruttoria dibattimentale, l'indagine svolta dal collegio peritale e la letteratura scientifica ed epidemiologica-, affermava per la prima volta l'esistenza del nesso di causalità tra prolungata esposizione a campi elettromagnetici a bassa frequenza e danni alla salute umana, dichiarando la penale responsabilità dei dirigenti Enel per lesioni colpose gravi arrecate a danno di alcuni cittadini affetti da sindrome cefalgica e condannando il responsabile civile alla riduzione in pristino dei luoghi mediante la disattivazione di corrente nel tratto di linea interessato. Nell'affermare il principio della "ragionevole probabilità" che il campo magnetico rivesta valore eziologico quale causa unica ed efficace, o quantomeno quale concausa di un danno alla salute, la sentenza del Pretore di Rimini si poneva quale *leading case* per la tutela penale dall'inquinamento elettromagnetico e sembrava aprire la strada ad ulteriori importanti iniziative giudiziarie dal momento che alcune patologie correlabili all'esposizione -come le leucemie infantili- sono ad esito infausto e, quindi, l'evento morte consente di ipotizzare fattispecie di reato assai più gravi delle lesioni colpose (l'indagine preliminare più nota attualmente in corso -relativa agli effetti delle onde elettromagnetiche a radiofrequenza- è quella della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma su alcuni decessi per leucemia di soggetti residenti nei pressi degli impianti di Radio Vaticana e della Marina militare localizzati a nord della capitale (v. Cap. 10) con cui sono stati dichiarati inammissibili i ricorsi proposti dagli imputati avverso l'ordinanza del Gip del Tribunale di Roma che disponeva la prosecuzione delle indagini preliminari per completare gli esami epidemiologici e tutti gli ulteriori conseguenti accertamenti peritali).

15.- I conflitti tra Stato e Regioni nelle pronunce della Corte Costituzionale.

15.1.- La sentenza n. 382 del 1999. Nel periodo antecedente all'approvazione della legge quadro n. 36/2001 v'è da registrare la pronuncia con cui il Giudice costituzionale, chiamato a sindacare la legittimità della l.r. Veneto n. 27/1993 e successive modifiche (recante "Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti") -la quale dispone che in sede di

approvazione degli strumenti urbanistici generali vengano individuati i tracciati degli elettrodotti con precise fasce di rispetto in modo da garantire il rispetto di valori di induzione magnetica cinquecento volte inferiori rispetto a quello previsto nell'allora vigente d.P.C.M. 23 aprile 1992 (ossia 0,2 μ T)-, "scagionò" la disciplina regionale dall'accusa di aver invaso la competenza legislativa spettante allo Stato in materia di limiti massimi uniformi di accettabilità delle concentrazioni e dell'esposizione alle fonti inquinanti in quanto le previsioni normative denunciate si mantenevano nell'ambito di competenze attinenti al concetto di "urbanistica" intesa come disciplina del territorio in senso ampio funzionalmente collegata alla materia della tutela ambientale, e perché la fissazione di standard più severi da parte della normativa regionale non vanificava in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute perseguiti dallo Stato (Corte Cost., 7 ottobre 1999, n. 382, v. Cap. 8). La dottrina sottolineò tuttavia ben presto che la validità delle conclusioni cui era pervenuta la Consulta, avrebbe dovuto essere verificata a seguito dell'entrata in vigore della legge quadro n. 36/2001, ma soprattutto alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge cost. n. 3 del 2001....

In realtà, in un primo momento, nel chiarire l'esatta portata della nozione di "tutela dell'ambiente" di cui al riformato art. 117 della Cost. precisando come non possa parlarsi di "materia" in senso tecnico bensì un valore trasversale che spesso investe e si intreccia con altri interessi e competenze che ben possono essere regionali, di talché il potere dello Stato di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale non esclude la facoltà per le regioni di adottare nell'ambito delle proprie competenze concorrenti -come quelli alla tutela della salute e al governo del territorio- una disciplina che sia più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, la Consulta richiamò il proprio precedente di cui alla sentenza n. 382 del 1999 di cui sembrava pertanto confermata l'attualità anche dopo le modifiche costituzionali (sentenza 26 luglio 2002, n. 407). E tuttavia la stessa Corte Cost. è presto pervenuta a ben diverse conclusioni.

15.2.- Il "decalogo" della buona legge regionale sull'inquinamento elettromagnetico nella sentenza n. 307 del 2003 (e i chiarimenti della sentenza n. 331 del 2003). Con la sentenza n. 307 del 7 ottobre 2003 il Giudice costituzionale, nel decidere quattro ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri contro altrettante leggi regionali disciplinanti la materia dell'inquinamento elettromagnetico, sia prodotto da impianti fissi di telecomunicazione e radiotelevisivi, sia cagionato da elettrodotti, sia diffuso da entrambe le tipologie impiantistiche, innanzitutto chiarisce che la disciplina dell'inquinamento elettromagnetico, pur rientrando nella competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, della Cost. in tema di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", interferisce con le materie della "tutela della salute", dell' "ordinamento della comunicazione", della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" e del "governo del territorio" che rientrano nella sfera di potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 117. Dopo avere così respinta la tesi, sostenuta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, dell'esclusività statale nella materia, la Corte tuttavia stabilisce, che ai sensi della legge quadro n. 36/2001, spetta allo Stato la fissazione di valori soglia di inquinamento elettromagnetico uniformi per tutto il territorio nazionale e non derogabili dalle regioni, neppure in senso più restrittivo; per cui risultano costituzionalmente illegittime le leggi regionali che stabiliscano valori più bassi o regole più rigorose di quelle statali. Si tratta di affermazione di principio in cui si è intravista un'evidente deviazione del Giudice delle leggi dal principio della "tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore", sino ad allora ripetutamente enunciato nei diversi settori del diritto ambientale, che viene giustificata dalla Corte in nome del "preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee" il quale troverebbe fondamento in una *ratio* "più complessa ed articolata" di quella esclusivamente rivolta alla tutela della salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico che tiene conto della contestuale esigenza di garantire rilevanti interessi nazionali, ancorché non esplicitati nel testo della legge quadro, quali la distribuzione dell'energia elettrica e lo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione. D'altro canto, invece, la stessa Consulta chiarisce che "tutt'altro discorso è da farsi circa le discipline localizzative e territoriali" per le quali "è logico che riprenda pieno vigore

l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio"; per cui restano nella sfera competenza regionale e locale le decisioni di concreta localizzazione degli impianti e la disciplina dei procedimenti autorizzativi, purché criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi.

Alla luce delle surrumentate premesse generali, il Giudice costituzionale ha dunque sottoposto al vaglio di legittimità le diverse disposizioni regionali impugnate dal Governo con un'articolata disamina da cui può essere enucleato il seguente "decalogo" per il legislatore regionale nella materia dell'inquinamento elettromagnetico. Quest'ultimo può dunque legittimamente:

I) sottoporre a valutazione di impatto ambientale l'installazione degli impianti radioelettrici -senza però che questa si traduca in un ostacolo ingiustificato alla realizzazione degli impianti: in quanto tale istituto afferisce all'uso del territorio e non contrasta con i principi fondamentali della legge quadro; e ciò anche in assenza di un'analoga previsione contenuta nella legislazione statale -che era effettivamente prevista dall'art. 2-bis della legge n. 189/1997 che è stata tuttavia abrogata dapprima dal "decreto Gasparri" n. 198/2002 (dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 301/2003) e poi dal Codice delle comunicazioni elettroniche di cui al d. lgs. n. 259/2003; **II)** imporre l'obbligatoria previsione negli strumenti urbanistici degli elettrodotti esistenti e dei "corridoi" per la loro localizzazione (in conformità alla specifica normativa e pianificazione statale) la cui ampiezza può essere definita con direttiva regionale; **III)** disciplinare l'attività di pianificazione del risanamento degli elettrodotti (di tensione fino a 150 kV) e degli impianti radioelettrici, senza dover attendere l'approvazione statale dei criteri di elaborazione dei piani -peraltro previsti soltanto per gli elettrodotti- che potranno semmai comportare l'adeguamento delle previsioni regionali una volta che lo Stato vi avrà provveduto; **IV)** prevedere la fissazione di "aree sensibili" individuate in ragione della densità abitativa, dell'interesse storico-artistico o paesistico, ovvero della presenza di strutture di tipo assistenziale, sanitario o educativo, in cui le amministrazioni comunali possano prescrivere localizzazioni alternative degli impianti oppure anche modifiche, adeguamenti o la delocalizzazione di elettrodotti ed impianti radioelettrici esistenti, in quanto tale potere rientra appieno nella competenza regionale di governo del territorio; **V)** vietare l'installazione di impianti di emittenza radiotelevisiva e di stazioni radio base per la telefonia mobile su "ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido" in quanto tale previsione costituisce un criterio di localizzazione (sia pure in negativo) degli impianti e dunque rientra nell'ambito degli obiettivi di qualità di tipo "territoriale" e dunque di competenza regionale; **VI)** attribuire alla Giunta regionale, in caso di inerzia o inadempienza dei gestori, il potere di proporre al Ministero dell'ambiente il piano di risanamento degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV, in quanto la previsione regionale costituisce una mera facoltà di proposta rispetto alla quale l'organo centrale conserva la propria competenza decisionale.

Diversamente, deve ritenersi invece precluso alla legislazione regionale in materia di elettrosmog: **VII)** attribuire alla Giunta regionale una totale discrezionalità: a) nel disciplinare la procedura di V.I.A. per gli impianti fissi di radiocomunicazione e nell'individuare i progetti sottoposti a V.I.A., senza che la legge definisca alcun criterio; b) nella determinazione di "distanze minime" o "fasce di rispetto" di impianti radiotelevisivi e stazioni radio base da categorie di aree ed edifici individuati in modo generico ed eterogeneo; c) nella definizione dei procedimenti amministrativi preordinati alla localizzazione, al risanamento ed al rilascio delle autorizzazioni degli impianti di telefonia. Tale discrezionalità, nella sua assolutezza, viola infatti il principio di legalità sostanziale ed è potenzialmente suscettibile di ostacolare ingiustificatamente la realizzazione degli impianti; **VIII)** prevedere (anche solo in via transitoria) valori di campo elettrico o di induzione magnetica inferiori a quelli stabiliti a livello nazionale, in contrasto con la riserva statale di competenza stabilita dalla legge 36/2001; **IX)** introdurre un regime sanzionatorio autonomo per il superamento dei valori limite di inquinamento e per la mancata presentazione dei piani di risanamento, e ciò in quanto si sovrappone a quello fissato dall'art. 15 della legge quadro; **X)** stabilire che i gestori, in sede di pianificazione della localizzazione e rilascio delle autorizzazioni, siano tenuti a dimostrare le

ragioni di indispensabilità degli impianti ai fini dell'operatività del servizio (il cd. principio di giustificazione), perché così facendo si attribuirebbe all'amministrazione autorizzante un indeterminato potere discrezionale.

Ulteriori chiarimenti sono quindi venuti dalla successiva pronuncia n. 331 del 2003 (v. Cap. 22) con cui la Consulta, da un lato, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge regionale della Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 laddove stabiliva un generale divieto di installazione degli impianti fissi per telecomunicazioni e radiotelevisivi entro una distanza minima inderogabile -di settantacinque metri- dal perimetro di siti sensibili (asili, scuole, strutture socio-assistenziali, ospedali, oratori, parchi gioco, case di cura, residenze per anziani, orfanotrofi, carceri e strutture analoghe, e relative pertinenze) in quanto così facendo si introduceva un criterio di protezione ambientale e sanitaria dai campi elettromagnetici ontologicamente diverso da quello stabilito dalle norme statali di principio che è invece fondato sui limiti di emissione; e, d'altro canto, infondata la questione di costituzionalità della medesima legge regionale lombarda nella parte in cui vieta l'installazione di impianti di telecomunicazione e per radiotelevisione "in corrispondenza" dei siti sensibili, in quanto la previsione non eccede l'ambito di un "criterio di localizzazione" di competenza regionale, sia pure espresso in termini negativi.

15.3.- Gli interventi della Consulta sulla distribuzione delle competenze legislative in materia di localizzazione e risanamento degli impianti radiotelevisivi. Il conflitto tra Stato e regioni ha interessato anche la materia della localizzazione e del risanamento degli impianti per l'emittenza radiotelevisiva. Così con una prima già menzionata pronuncia, coeva alla sentenza n. 307, la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Prov. autonoma di Trento -in riferimento allo statuto speciale del Trentino Alto Adige e alle relative norme di attuazione il quale, in attesa dell'attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze, detta disposizioni in tema di delocalizzazione e risanamento degli impianti di radiodiffusione sonora e televisiva che superano o concorrono a superare in modo ricorrente i limiti e i valori precedentemente stabiliti. Nella pronuncia si esclude che la materia della delocalizzazione e del risanamento degli impianti radiotelevisivi sia da ricondurre alla competenza legislativa provinciale in quanto attiene alla garanzia del rispetto degli standard di esposizione che è attribuita alla competenza dello Stato in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee; mentre le disposizioni impugnate, ancorché interferiscano con numerose competenze regionali e provinciali, sono conformi al principio di leale collaborazione giacché collocano le regioni e le province autonome in momenti-chiave dei procedimenti destinati a concludersi con le determinazioni assegnate alla competenza di autorità amministrative statali.

Il Giudice cost. ha avuto occasione di tornare sulla materia vagliando la legittimità costituzionale della l.r. Campania 1 luglio 2002 n. precisando che già nella legislazione precedente la riforma del Titolo V della seconda parte della risultava espressamente riconosciuto un ruolo delle regioni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione, oggi ancor più innegabile sulla base del riformato art. 117 della Cost.; cosicché non può escludersi una competenza della legge regionale in materia che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni....

15.4.- La ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni nella disciplina delle procedure di autorizzazione degli impianti di comunicazione elettronica. Con una prima pronuncia la Corte ha giudicato costituzionalmente illegittimo, per eccesso di delega, il d.lgs. 4 settembre 2002, n. 198 (noto come "decreto Gasparri") che introduceva una disciplina ultrasemplicata di autorizzazione degli impianti radioelettrici di telecomunicazione definiti strategici, dichiarati "compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica" e "realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento...Ha invece superato il vaglio di legittimità costituzionale il capo V del titolo II (artt. 86-95) del Codice delle comunicazioni elettroniche approvato con il d.lgs. 1 agosto 2003 n.

259 il quale ha introdotto una disciplina del procedimento per l'autorizzazione all'installazione degli impianti che per molti profili ricalca quella dell'incostituzionale d.lgs. n. 198/2002. Invero la Corte ha respinto i ricorsi presentati da diverse regioni che contestavano l'introduzione di norme dettagliate ed autoapplicative in materie di legislazione regionale concorrente sulla base della considerazione che con il Codice delle comunicazioni elettroniche l'Italia ha recepito le direttive quadro del Parlamento europeo e del Consiglio sulle comunicazioni elettroniche del 7 marzo 2002 e che nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei "principi fondamentali" non può prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario; di talché nella specie ha ritenuto che la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richieda di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi (Corte Cost., 27 luglio 2005, n. 336. Viene così ampiamente ridimensionato il ruolo riconosciuto alle regioni dall'art. 8, comma 1, lett. c, della legge quadro n. 36/2001 -di definizione delle "modalità per il rilascio delle autorizzazioni alle installazioni degli impianti"-, stabilendo che il legislatore regionale può eventualmente prescrivere, nel rispetto dei principi fondamentali così fissati dalla legge statale, "ulteriori modalità procedurali rispetto a quelle previste dallo Stato, in vista di una più accentuata semplificazione"...

15.5.- ... e in materia di linee elettriche. Con la menzionata sentenza 17 marzo 2006, n. 103 la Consulta ha preso in esame anche talune disposizioni della legislazione abruzzese relative alle linee di distribuzione dell'energia elettrica dichiarando costituzionalmente illegittima la previsione della citata l.r. Abruzzo n. 11 del 2005 nella parte in cui prevede che la regione possa prescrivere ai gestori l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili sul mercato anche in relazione alla trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica con tensione non superiore a 150 Kv evidenziando che nel settore esistono esigenze di unitarietà nella determinazione dei criteri tecnici che non ammettono interferenze da parte delle regioni per effetto di autonome previsioni legislative, le quali, imponendo ai gestori che operano a livello regionale l'utilizzo di distinte tecnologie, eventualmente anche diverse da quelle previste dalla normativa statale, possano "produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico". In tal modo la Corte sembra dunque erodere un'altra porzione delle competenze regionali già riconosciute dalla legge quadro n. 36/2001 che rimette(va) alle regioni il compito di stabilire gli "obiettivi di qualità" (per tutti gli impianti disciplinati dalla legge, ivi compresi, dunque, gli elettrodotti) intesi anche come "prescrizioni e incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili".

Sempre con la sentenza n. 103 del 2006 la Consulta ha invece giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale della l.r. Abruzzo n. 45 del 2004, laddove, nel prevedere che il parere della regione sull'installazione di elettrodotti in zone del territorio regionale soggette a vincoli imposti da leggi statali o regionali, nonché dagli strumenti urbanistici, sia subordinato alla condizione che l'elettrodotto o parte di esso corra in cavo sotterraneo, non invade la competenza legislativa dello Stato in materia di "tutela beni culturali" in quanto non pone alcun nuovo vincolo diretto su determinate aree, ma si limita a prescrivere una modalità di costruzione dell'elettrodotto su zone già soggette a vincoli statali o regionali, che si risolve in una prescrizione di dettaglio attinente al "governo e uso del territorio" e quindi rientrante nella potestà legislativa concorrente regionale.

2.- Gli elettrodotti e l'inquinamento elettromagnetico a bassa frequenza.

D.P.C.M. 8 luglio 2003 - Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni ai campi elettrici e magnetici alla frequenza di rete (50 Hz) generati dagli elettrodotti. (G. U. n. 200 del 29 agosto 2003).

1.- Disciplina giuridica dell'inquinamento elettromagnetico a bassa frequenza (v. Cap. 8).

1.1.- Standard di inquinamento elettromagnetico e fasce di rispetto nel d.P.C.M. 23 aprile 1992. La disciplina fondamentale della materia dell'inquinamento da campi a bassa frequenza è stata per un decennio il d.P.C.M. 23 aprile 1992 (recante "Limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico generati alla frequenza industriale nominale 50 Hz negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno") adottato dal Governo ai sensi dell'art. 2, comma 14, della legge n. 349/1986 che attribuiva al Ministro dell'ambiente di concerto con il Ministro della sanità il potere di proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri la fissazione di limiti massimi di esposizione ad inquinamenti di natura chimica, fisica e biologica. Il d.P.C.M. stabiliva i limiti massimi di esposizione ai campi elettrici e magnetici a bassa frequenza generati negli ambienti esterni ed abitativi, indipendentemente dalla fonte, assoggettando a valori più restrittivi le aree ed ambienti in cui gli individui trascorrevano una parte significativa della giornata (0,1 milliTesla equivalente a 100 microTesla per l'induzione magnetica) rispetto ai casi in cui l'esposizione era limitata a poche ore quotidiane (1 milliTesla che equivale a 1000 microTesla). Inoltre, il decreto fissava una disciplina specifica per gli elettrodotti, che costituiscono la più rilevante tra le fonti di radiazioni elettromagnetiche a bassa frequenza, definendo distanze di rispetto dalle abitazioni e dagli altri fabbricati destinati ad attività che comportano tempi di permanenza prolungati (si prevedeva così che le linee elettriche esterne a 132 Kv fossero collocate ad almeno 10 metri dagli edifici, quelle a 220 Kv a 18 metri e, infine, gli elettrodotti a 380 Kv a non meno di 28 metri di distanza). Infine il decreto stabiliva tempi e modi del programma di risanamento delle linee elettriche esistenti ai fini dell'osservanza dei limiti di esposizione e delle distanze di sicurezza, risanamento che avrebbe dovuto concludersi entro il 31 dicembre 2004 (termine che verrà posticipato dalla legge quadro n. 36/2001 al 31 dicembre 2008) e, infine, istituiva una commissione tecnico-scientifica per l'aggiornamento normativo e l'approfondimento dei problemi igienico-sanitari dell'inquinamento elettromagnetico. Il decreto del 1992 venne quindi integrato dal successivo d.P.C.M. 28 settembre 1995 (recante "Norme tecniche procedurali di attuazione del decreto del presidente del Consiglio dei Ministri 23 aprile 1992 relativamente agli elettrodotti") in particolare in relazione al risanamento delle linee elettriche.

La suddetta disciplina fu oggetto di svariate critiche da parte della dottrina, sia sotto il profilo tecnico, giacché si sostenne che il decreto era affetto da una contraddizione interna laddove le distanze di rispetto presupponevano limiti di esposizione molto più restrittivi di quelli specificamente previsti dallo stesso regolamento, sia sotto il profilo dell'incompetenza poiché il Governo non avrebbe avuto il potere di stabilire limiti di distanza degli elettrodotti, ma solo di esposizione agli inquinanti. Inoltre si pose giustamente in rilievo la vaghezza del riferimento a concetti evanescenti e di incerta applicazione pratica come quello di ambienti in cui gli individui trascorrono "un parte significativa della giornata" o di esposizione "ragionevolmente limitata a poche ore al giorno". Soprattutto vennero sottolineati tutti i limiti di una normativa "disarmata", del tutto sfornita di sanzioni sia penali -d'altra parte, la natura regolamentare del d.P.C.M. non consentiva di introdurre-, ma anche di tipo amministrativo (che invece ben avrebbero potuto essere previste) come, ad esempio, la sospensione, revoca e decadenza degli atti autorizzatori degli elettrodotti per l'ipotesi di superamento dei limiti di esposizione o per la violazione delle distanze di rispetto. Tuttavia la critica più radicale al decreto presidenziale riguardava i limiti di esposizione ai campi elettromagnetici generati dagli elettrodotti che erano ritenuti, da una parte autorevole della comunità scientifica (vds. in particolare gli studi di C. Maltoni e R. Soffritti del Centro di Ricerca sul Cancro della Fondazione Europea di Oncologia e Scienze Ambientali "B. Ramazzini" di Bologna), non sufficienti ad escludere la pericolosità per la salute umana dagli effetti a lungo

termine in quanto si limitavano alla sola protezione dagli effetti acuti. Proprio in ragione di quest'ultima grave limitazione intrinseca di tale normativa, il giudice amministrativo ebbe modo, seppur occasionalmente ed in fattispecie in cui erano esposti soggetti particolarmente meritevoli di tutela (i bambini di una scuola elementare), di disapplicare il decreto affermando il principio secondo cui la circostanza che nella fattispecie non ricorresse alcuna violazione dei limiti del regolamento statale "non è sufficiente ad escludere la pericolosità dell'esposizione ai campi elettromagnetici [perché] i limiti di esposizione ai campi elettromagnetici generati dagli elettrodotti di cui al D.P.C.M. 23.4.1992 non tengono conto degli effetti a lungo termine" (T.A.R. Veneto, sez. II, ord. 29 luglio 1999, n. 927, poi confermata con analoghe motivazioni da T.A.R. Veneto, sez. II, 13 febbraio 2001, n. 236)..... I gravi limiti di detta fonte regolamentare vennero infine evidenziati anche dal giudice penale di merito in un'articolata pronuncia in cui si evidenziava *inter alia* che "dalla semplice lettura della norma, emerge come anche il Legislatore italiano, ispirandosi ai documenti I.N.I.R.C./I.R.P.A., abbia definito i limiti di esposizione con riferimento esclusivo agli effetti sanitari acuti o immediati, ignorando gli effetti dell'esposizione a lungo termine ossia cronici. (...) la conferma che la ratio della norma non è la tutela della salute dei cittadini bensì la tutela dell'ambiente, si evince anche dalla palese incongruenza del combinato disposto degli artt. 4 e 5. Premesso, infatti, che il criterio guida dovrebbe essere quello del valore-soglia perché di maggiore protezione, e non viceversa, non si comprende come possano essere definite di sicurezza delle distanze quando a priori si sa per certo che all'interno di esse è sempre riscontrabile un valore altamente superiore a quello di soglia" (Pret. Rimini, 14 maggio-12 giugno 1999).

1.2.- Le soglie di inquinamento stabilite dal d.P.C.M. 8 luglio 2003 sulla bassa frequenza. I decreti del 1992 e del 1995 sulla bassa frequenza (rimasti transitoriamente in vigore ai sensi dell'art. 16 della legge quadro) sono stati sostituiti dal d.P.C.M. 8 luglio 2003.... L'approvazione del nuovo decreto da parte del Consiglio dei ministri è avvenuta con grave ritardo rispetto al termine di sessanta giorni stabilito dalla legge n. 36/2001 (seppure una bozza di decreto, con ben diversi limiti, fosse già pronta nella primavera del 2001), oltre che in assenza dell'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281/1997 nell'ambito della quale le regioni richiedevano la fissazione di valori di attenzione e obiettivi di qualità più rigorosi di quelli previsti dal Governo.

Il decreto stabilisce soglie di inquinamento complessivamente più cautelative rispetto al regolamento del 1992, ma molto più elevate a confronto di quelle previste nell'originaria bozza di decreto e dei parametri stabiliti in alcune leggi regionali (tra cui quelle del Veneto e dell'Abruzzo). In particolare, per quanto attiene ai "limiti di esposizione", finalizzati alla tutela della popolazione dagli effetti acuti, nel decreto si indica un valore ben minore rispetto a quello indicato nel 1992 (100 μT invece dei precedenti 1000 μT). E così pure per i "valori di attenzione" finalizzati alla protezione da possibili effetti a lungo termine nelle aree gioco per l'infanzia, in ambienti abitativi, in ambienti scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore giornaliere, la medesima norma assume una soglia più cautelativa della previgente (10 μT invece di 100 μT). Il delicato valore di attenzione è tuttavia ben maggiore rispetto al limite (di 0,3-0,4 μT) che ha guidato la IARC - Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro, (v. Cap. 6) a classificare i campi ELF come possibilmente cancerogeno. Detta soglia risulta poi ancor meno cautelativa ove si consideri che il decreto precisa che la stessa dev'essere calcolata come mediana dei valori nell'arco delle 24 ore nelle normali condizioni di esercizio dell'elettrodotto, sicché i picchi di esposizione possono raggiungere valori ben più elevati di quelli stabiliti. Infine il decreto fissa gli "obiettivi di qualità" ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi elettrici, nel valore dell'induzione magnetica di 3 μT (sempre come la mediana dei valori nell'arco delle 24 ore) il quale viene posto come vincolo sia alla progettazione di nuovi elettrodotti in corrispondenza di aree gioco per l'infanzia, di ambienti abitativi, di ambienti scolastici e di luoghi adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore, sia alla progettazione dei nuovi insediamenti e delle nuove aree di cui sopra in prossimità di linee ed installazioni elettriche già presenti nel territorio. Anche in quest'ultimo caso permangono le perplessità sul fondamento scientifico dell'impianto regolamentare laddove da tempo l'Istituto Superiore di Sanità individua nel ben più restrittivo 0,2 μT la soglia di riferimento

per la prevenzione degli effetti a lungo termine (in particolare in relazione agli spazi destinati all'infanzia). Il giudizio sul decreto si fa poi ancora più severo ove si consideri che la soppressione delle distanze di rispetto tra le linee elettriche e le abitazioni precedentemente stabilite nel d.P.C.M. del 1992 si traduce, almeno in determinati casi, addirittura in una riduzione -talvolta sensibile- della tutela precedentemente assicurata....

Estremamente critico è il giudizio sul decreto espresso dalla prevalente dottrina secondo cui l'impressione è che il legislatore sia stato guidato da "un bilanciamento tra costi (di risanamento degli impianti preesistenti e di realizzazione dei nuovi) e benefici (sulla tutela della salute, legata all'incidenza del rischio di leucemia infantile sulla popolazione)" che avrebbe "sagomato l'intero decreto, rendendolo non rigoroso, e soprattutto senza esplicitare tale percorso....

In ogni caso, secondo la prima giurisprudenza amministrativa, l'approvazione del d.P.C.M. 8 luglio 2003 avrebbe comportato la tacita abrogazione delle leggi regionali che prevedono valori di esposizione ai campi elettromagnetici più restrittivi. In tal senso si è affermato che, mentre nelle more del completamento della legge quadro statale n. 36 del 2001 la legge regionale del Veneto n. 27 del 1993 (che stabilisce fasce di rispetto inedificabili dagli elettrodotti a 132 Kv in modo da garantire il valore massimo di 0,2 μ T di induzione magnetica) manteneva piena vigenza, diversamente, dopo l'approvazione del d.P.C.M. 8 luglio 2003, l'operatività della disciplina statale è divenuta piena, con conseguente esclusione dell'applicabilità della legge regionale la quale è da ritenersi superata ed automaticamente abrogata dall'art. 10 della legge n. 62 del 1953 (cosiddetta "legge Scelba") nei limiti in cui la stessa si pone in termini incompatibili con i principi fondamentali stabiliti dalla legge quadro statale (T.A.R. Veneto, sez. II, 22 aprile 2005, n. 1735). La dottrina ha sollevato talune perplessità sulla pronuncia evidenziando che nella legge n. 36/2001 il principio dell'inderogabilità regionale degli standard statali di esposizione dovrebbe essere bilanciato, sotto il profilo procedimentale, da una determinazione ispirata al "principio collaborativo" che impone l'intesa con la Conferenza unificata; e, sotto un profilo sostanziale, dal "principio di precauzione" il quale richiede che la fissazione degli obiettivi di qualità sia funzionale ad una progressiva minimizzazione delle esposizioni indipendentemente dalla prova della loro nocività e, comunque, al rispetto dei livelli di protezione precedentemente raggiunti; principi che invece nel caso del d.P.C.M. 8 luglio 2003, come già evidenziato *supra*, sembrano essere stati ampiamente disattesi, di talché in tale situazione sembrerebbe ammissibile anche un intervento regionale più cautelativo. Le critiche più radicali alla sentenza sono però venute da quegli autori che hanno sottolineato i profili di incompatibilità dell'art. 10 della legge Scelba con il rilievo riconosciuto all'autonomia regionale dal nuovo Titolo V della Costituzione. Tuttavia il principio dell'intervenuta tacita abrogazione della legislazione regionale contrastante con il d.P.C.M. 8 luglio 2003 è stato successivamente ribadito dagli stessi giudici veneziani....

2.- Tutela civilistica dai campi elettromagnetici prodotti da linee elettriche.

2.1.- I ricorsi d'urgenza a tutela della salute. Il problema della tutela della salute dall'inquinamento da campi elettrici e magnetici a bassa frequenza generati da elettrodotti è stato affrontato da tempo dalla giurisprudenza civile. La prima pronuncia di cui si ha notizia è costituita da un'ordinanza della Pretura di Pietrasanta della metà degli anni '80 dello scorso secolo che accoglieva la richiesta, avanzata dagli abitanti di una zona interessata dalla costruzione di un elettrodotto ad altissima tensione, di inibitoria cautelare ex art. 700 c.p.c. volta ad ingiungere all'Enel la non attivazione della linea elettrica a tutela del proprio diritto alla salute che, nelle more del giudizio di merito poteva essere gravemente pregiudicato giacché i risultati delle ricerche epidemiologiche "non solo non permettono di escludere categoricamente" il rischio ipotizzato, "ma ne costituiscono altresì indizi rilevanti", con la precisazione che nel procedimento per inibitoria "non è richiesta la prova conclusiva e irrefutabile del temuto pregiudizio, ma soltanto quella, indiziaria, della fondatezza di un tal timore" (Pret. Pietrasanta, ord. 8 novembre 1986).

Tuttavia, i successivi interventi del giudice civile, normalmente chiamato ad esaminare ricorsi d'urgenza nella materia, sono stati invece per lungo tempo generalmente orientati a negare la

sussistenza del presupposto del *periculum in mora* per l'emanazione del provvedimento interinale di sospensione dell'esercizio di elettrodotti sulla base della considerazione che lo stato delle conoscenze scientifiche consentiva di pervenire ad un giudizio meramente probabilistico circa eventuali connessioni fra i campi elettromagnetici di elettrodotti a 380 Kv e la salute umana; ovvero, più nettamente, che un rapporto di causalità, allo stato, era verosimilmente da escludere; oppure che la contraddittoria documentazione scientifica prodotta non aveva portato un sicuro elemento di giudizio; o, più semplicemente, che la pericolosità dell'elettrodotto non era provata, pervenendo anche ad affermare che esulerebbe dalla funzione giurisdizionale apprezzare la mera possibilità di un pericolo per la salute. A maggior ragione, le corti civili hanno spesso respinto le domande tendenti al trasferimento di linee elettriche a seguito della realizzazione di nuove costruzioni nei pressi degli impianti giacché, rispetto alle conoscenze scientifiche del tempo, il funzionamento di un elettrodotto non avrebbe comportato conseguenze dannose o pericolose per la salute delle persone che occupano le case di civile abitazione sottostanti le linee elettriche....

Un primo segnale di inversione di tendenza del giudice civile, rispetto alla convinzione che la funzione giudiziale si esaurisse nella mera verifica del rispetto dei limiti stabiliti dal d.P.C.M. del 1992, è rinvenibile nell'ordinanza n. 465/98 del Tribunale di Padova che, sempre in sede cautelare, pur non accogliendo la richiesta di disattivazione di una linea elettrica, tuttavia riteneva coerente con la tutela del diritto alla salute l'imposizione all'Enel di non superare un valore massimo di corrente (di 100 A) capace di produrre un campo magnetico nell'abitazione dei ricorrenti di poco superiore al limite ritenuto precauzionale dagli studi scientifici più recenti di 0,2 mT (Trib. civ. Padova, ord. 17 novembre 1998, n. 465). Successivamente, anche il Tribunale di Milano, adito sempre con ricorso ex art. 700 c.p.c. da un gruppo di abitanti di un complesso edilizio in prossimità del quale erano stati realizzati due elettrodotti ad alta tensione, dopo aver rilevato che in campo scientifico si è ormai raggiunta la "quasi certezza" della dannosità dei campi elettromagnetici sulla salute umana, in particolare in ordine alla leucemia infantile, dichiarava il ricorso fondato e, sottolineando come i ricorrenti "hanno diritto di ottenere la tutela da parte dell'ordinamento senza dover attendere che il pericolo di danno si concretizzi in modo effettivo", imponeva all'Enel lo spostamento degli impianti installati in prossimità delle abitazioni dei ricorrenti in altri terreni messi a disposizione dal Comune (Trib. civ. Milano, Sez. XII, ord. 7 ottobre 1999, in A&S, n. 22/1999).

Un chiaro *revirement* rispetto precedente orientamento giurisprudenziale si ebbe tuttavia solo ad opera della Suprema Corte di Cassazione (Cass. civ., Sez. III, 27 luglio 2000, n. 9893) la quale, in un caso di realizzazione di un elettrodotto nei pressi di un'abitazione, affermò che rientra tra i poteri del giudice ordinario accertare se, sulle base delle conoscenze scientifiche acquisite ed avuto riguardo alla situazione del caso concreto, vi sia pericolo per la conservazione dello stato di salute derivante dall'esposizione al fattore inquinante, ancorché ciò avvenga nel rispetto dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrici e magnetici stabiliti dal d.P.C.M. 23 aprile 1992. A tale risultato il giudice di legittimità pervenne, non attraverso lo strumento della disapplicazione del decreto, ma affermando che, data la natura di normazione secondaria che è loro propria, discipline di questo tipo "hanno il valore di impedire che possa essere tenuta una condotta che vi contrasti", ma "non hanno quello di rendere di per sé lecita la condotta che vi si uniformi". La stessa pronuncia reca altresì l'importante affermazione del principio in base alla quale "la tutela giudiziaria del diritto alla salute in confronto della pubblica amministrazione può essere preventiva e dare luogo a pronunce inibitorie se, prima ancora che l'opera pubblica sia messa in esercizio nei modi previsti, sia possibile accertare, considerando la situazione che si avrà una volta iniziato l'esercizio, che nella medesima situazione è insito un pericolo di compromissione per la salute di chi agisce in giudizio".

2.2.- La tutela dalle "immissioni elettromagnetiche". Soltanto con l'inizio del nuovo millennio la giurisprudenza italiana sembra aver mutato finalmente direzione nell'ambito della tutela civilistica della persona esposta alle onde elettromagnetiche a bassissima frequenza prodotte dagli elettrodotti. Così con una prima pronuncia si è chiarito che le immissioni di onde elettromagnetiche rientrano nel campo di applicazione dell'art. 844 c.c. in quanto il concetto di "simili propagazioni" non può essere ristretto alle sole immissioni immediatamente avvertibili sul piano organolettico, precisando

altresì che l'immissione non è solo quella che produce un *vulnus* all'essere umano, ma anche quella che comporta elementi di rischio esistente e concreto -e non meramente immaginario- e supera una soglia di ragionevolezza determinata scientificamente (Trib. Como, ord. 30 novembre 2001; parzialmente confermata in sede di reclamo da ord. 22 gennaio 2001). Le medesime pronunce del giudice lariano, facendo applicazione del principio di diritto enunciato dalla Suprema Corte nella richiamata sentenza n. 9893/2000 ed assumendo un concetto di probabilità-possibilità di tipo statistico alla base del nesso eziologico in ordine all'esposizione cronica ad onde elettromagnetiche, oltretutto sulla scorta di una CTU epidemiologica, ritennero che le immissioni prodotte da un elettrodotto siano "intollerabili" ai sensi dell'art. 844 c.c. quando, indipendentemente dal rispetto dei limiti previsti dal d.P.C.M. 23 aprile 1992, superino il parametro di 0,3-0,4 μ T di campo magnetico.

In alcune pronunce successive i giudici di merito hanno accolto le istanze di tutela dei soggetti esposti ai campi ELF generati dalle linee aeree degli elettrodotti e dalle cabine di trasformazione, sulla salute umana, sulla base dell'assunto che la tutela regolamentare vigente risultava insufficiente, non rigorosa ed irragionevole intervenendo quindi anche con un'attività normogenetica, fortemente auspicata dalla più attenta dottrina favorevole ad una lettura evolutiva dell'art. 844 c.c. (Trib. Venezia, ord. 14 aprile 2003, n. 214, confermata da Trib. Venezia, sez. III, ord. 11 luglio 2003, in RGA n. 6/2003, 1069 s.; successivamente nel merito vds. Corte App. Potenza, 13 novembre 2003), ove tra l'altro si precisa che le immissioni elettromagnetiche provenienti da un elettrodotto sono pericolose per la salute umana se superano il valore di 0,4 μ T oltre il quale diversi studi epidemiologici evidenziano un significativo aumento del rischio, ed inoltre che il termine decennale per il risanamento degli elettrodotti previsto dalla legge n. 36/2001 non può comportare alcuna moratoria per il diritto alla salute).

Di indiscutibile interesse è in particolare la sentenza con cui il Tribunale civile di Modena, sulla base della premessa che gli standard stabiliti da disposizioni di carattere regolamentare non precludono una valutazione in concreto dell'intollerabilità delle stesse al fine di verificare l'applicabilità dell'art. 844 c.c. ed anche la sussistenza di un danno risarcibile ex art. 2043 c.c., è quindi pervenuto, da un lato, ad inibire le onde elettromagnetiche provenienti da un elettrodotto in quanto pericolose per la salute, specie se bambini o donne in gravidanza, e quindi intollerabili quando superino il limite di 0,2 μ T di campo magnetico e comunque il livello massimo di 1,4 μ T, e, dall'altro, ad affermare che l'interruzione della gravidanza provocata dall'esposizione continuativa a dette immissioni costituisce per la gestante un danno risarcibile ai sensi dell'art. 2051 c.c. (sia in quanto danno fisico alla salute, sia in quanto danno psicofisico costituito dalla lesione dell'aspettativa di maternità, sia in quanto danno non patrimoniale) ed altresì a riconoscere che la sottoposizione di un immobile destinato a residenza a immissioni elettromagnetiche nocive per la salute provoca al proprietario anche un danno patrimoniale costituito dal deprezzamento economico dello stesso immobile (Trib. Modena, 6 settembre 2004).

Estremamente puntuale e rigorosa è poi la successiva decisione del Tribunale di Como la quale prende le mosse dalla riconducibilità del fenomeno dell'inquinamento elettromagnetico da elettrodotti all'istituto delle immissioni disciplinato dall'art. 844 c.c. di cui presentano entrambi gli elementi caratteristici ossia la materialità (perché sono oggettivamente misurabili) ed il carattere indiretto o mediato (nel senso che consistono in una propagazione su un fondo altrui) e dalla rivendicazione dell'autonomia del giudicante nell'individuazione della soglia di tollerabilità delle immissioni rispetto agli *standards* di inquinamento "accettabile" stabiliti dalle leggi speciali; per pervenire quindi, sulla scorta di un'accurata consulenza tecnica, alla conclusione che la lettura complessiva dei dati epidemiologici (e in particolare delle "meta-analisi" che presentano un'attendibilità scientifica maggiore rispetto agli studi singoli) induce a ritenere che in un alto numero di casi all'esposizione ad onde elettromagnetiche da elettrodotti con superamento di 0,3-0,4 μ T si accompagni un incremento della leucemia infantile, di talché il rischio conseguente all'esposizione ad immissioni che superino il suddetto valore non è oggettivamente tollerabile ai sensi dell'art. 844 c.c., anche allorché l'elettrodotto preesista alle abitazioni esposte, con la

precisazione che tale valutazione è rafforzata laddove sia possibile trovare un bilanciamento degli interessi senza che sia necessario inibire l'attività di trasporto dell'energia elettrica, imponendole tecnologie idonee a ridurre l'intensità delle immissioni anche se con costi economici elevati (Trib. Como, Sez. civile, 17 ottobre 2005, dep. 23 novembre 2005, n. 1490, in RGA n. 2/2006, 325 con nota di CERUTI; analogamente ha evidenziato l'esistenza del nesso di causalità tra l'esposizione alle onde elettromagnetiche a bassissima frequenza prodotte dagli elettrodomestici e la grave patologia della leucemia infantile il Trib. Teramo, sez. Giulianova, ord. 4.11.2005, che in un procedimento cautelare ha seguito la stessa linea del giudice lariano).

Naturalmente non mancano pronunce di segno contrario improntate al *self restraint* giudiziale.....

3.- L'inquinamento elettromagnetico ad alta frequenza: gli impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi.

3.1.- D.P.C.M. 8 luglio 2003. - Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz (G. U. n. 199 del 28 agosto 2003).

3.2.- Decreto legislativo 1 agosto 2003 n. 259. - Codice delle comunicazioni elettroniche (G.U. n. 214 del 15 settembre 2003)

1.- La tutela sanitaria dall'inquinamento elettromagnetico ad alta frequenza: dal D.M. 381/1988 al d.P.C.M. 8 luglio 2003.

Soltanto con il Decreto Ministeriale 10 settembre 1998, n. 381 adottato dal Ministero dell'ambiente d'intesa con il Ministero della sanità e con il Ministero delle comunicazioni, di approvazione del "Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana" il nostro Paese si è dotato di una normativa sui campi elettromagnetici ad alta frequenza. Detto regolamento interministeriale, il quale aveva quale campo di applicazione i sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi che emettono onde elettromagnetiche nell'intervallo di frequenza tra 100 kHz e 300 GHz (e, quindi, le stazioni radio base per la telefonia mobile, le antenne per la trasmissione dei segnali radio-televisivi, gli impianti di comunicazione satellitari, gli impianti per radioamatore, i ponti radio) si preoccupava innanzitutto di prescrivere dei "limiti di esposizione" ai campi elettromagnetici individuati in rapporto al campo elettrico, al campo magnetico e alla densità di potenza, stabiliti sulla base di effetti sanitari certi ed introduceva il principio di "minimizzazione" del rischio prevedendo che, fermi restando i suddetti limiti non derogabili in alcun caso, la progettazione e la realizzazione dei sistemi fissi di telecomunicazione e radiotelevisivi e l'adeguamento di quelli preesistenti dovesse avvenire "in modo da ridurre i valori di campo elettromagnetico più bassi possibile compatibilmente con la qualità del servizio svolto dal sistema stesso al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione". A tale scopo venivano quindi stabiliti dei più restrittivi "valori di cautela" in corrispondenza di recettori particolarmente sensibili alle esposizioni a lungo termine identificati negli "edifici adibiti a permanenze della popolazione non inferiore a quattro ore" con la precisazione che la disposizione è relativa sia ad aree interne -ossia abitazioni, sedi di attività lavorative, scuole, ospedali, asili, ecc.- sia alle rispettive aree pertinenziali esterne -come balconi, terrazze, giardini e cortili- qualora sia ragionevole ipotizzare che vi possa essere una permanenza prolungata nel tempo. Veniva infine introdotto il concetto di "obiettivi di qualità", ossia di valori ancora più rigorosi di campo elettromagnetico, la cui disciplina era rimessa alle regioni, da conseguire per tappe -breve, medio e lungo periodo-, facendo uso delle innovazioni tecnologiche nel settore della radioprotezione, per

tutelare la popolazione dai rischi derivanti dalle esposizioni più basse. Di estrema importanza ai fini della corretta interpretazione del D.M. n. 381/1998 sono state le “Linee guida applicative” elaborate dal Gruppo di lavoro interministeriale ambiente, comunicazioni e sanità nel luglio-settembre 1999. Il suddetto regolamento, la cui vigenza è stata mantenuta in via transitoria dall’art. 16 della legge quadro n. 36/2001, dovrebbe essere stato superato (il condizionale è d’obbligo giacché non v’è un’espressa previsione sul punto e infatti continua ad essere applicato da alcuni dipartimenti dell’ARPA) dall’entrata in vigore del d.P.C.M. 8 luglio 2003.

Il d.P.C.M. 8 luglio 2003, dunque, stabilisce le tre soglie di inquinamento elettromagnetico: “limiti di esposizione” per la tutela della salute della popolazione dagli effetti a breve termine che non possono essere superati in alcuna condizione; i “valori di attenzione” per la protezione da possibili effetti a lungo termine da esposizioni all’interno di edifici adibiti a permanenze non inferiori alle quattro ore giornaliere e relative pertinenze esterne (quali balconi, terrazzi e cortili esclusi i lastrici solari); e gli “obiettivi di qualità” ai fini della progressiva minimizzazione dell’esposizione delle emissioni misurate all’aperto nelle aree intensamente frequentate intese quali superfici edificate o attrezzate permanentemente per finalità sociali, sanitarie o ricreative. Inoltre il decreto reca una definizione delle unità di misura menzionate; disciplina l’ipotesi delle “esposizioni multiple” generate da più impianti prevedendo la “riduzione a conformità” quando i contributi dei campi elettromagnetici generati dalle diverse sorgenti concorrono al superamento dei limiti di esposizione e dei valori di attenzione; stabilisce le tecniche di misurazione e di rilevamento dei livelli di esposizione mediante un rinvio dinamico alle norme C.E.I.-Comitato elettrotecnico italiano. Infine il d.P.C.M. prevede opportunamente un aggiornamento dello stato delle conoscenze in materia di possibili rischi sulla salute originati dai campi elettromagnetici, che avrebbe dovuto essere condotto nei tre anni successivi all’entrata in vigore del decreto medesimo ad opera del Comitato interministeriale di cui all’art. 6 della legge quadro, ed evidentemente funzionale ad un’eventuale modifica dei valori di inquinamento previsti; aggiornamento che a tutt’oggi non risulta tuttavia intervenuto.

Il provvedimento governativo sull’alta frequenza è stato sottoposto a diverse valutazioni critiche. In particolare perché ha finito per uniformare gli “obiettivi di qualità” ai “valori di cautela” individuando per entrambi un medesimo valore numerico di esposizione di 6 Volts/metro (come intensità di campo elettrico), così violando una fondamentale previsione della legge quadro che individua una scala di tre successivi valori di emissione elettromagnetica, concependo quindi gli obiettivi di qualità come *standards* necessariamente più rigorosi dei valori di cautela (e naturalmente dei limiti di esposizione). Vengono così evidentemente disattese le finalità legislative di “progressiva minimizzazione” dell’esposizione e lo stesso principio comunitario di precauzione fatto proprio dalla legge n. 36/2001. Tanto più che i 6 Volt/metro costituivano il valore di cautela già previsto dal precedente D.M. n. 381/1998 il quale tuttavia implicava la necessità di rispettare obiettivi di qualità tendenti a contenere ulteriormente nel medio e lungo termine il livello di inquinamento elettromagnetico (cosicché ad es. sul piano dei controlli tecnici preventivi al rilascio dei titoli abilitativi a realizzare l’impianto, si imponevano misurazioni dirette in presenza del superamento dei 3 V/m: vds. le “Linee guida applicative” cit.). Ne conseguirebbe quindi un arretramento del livello di tutela rispetto alla normativa statale precedente...Sul piano formale si è inoltre evidenziato che il d.P.C.M. 8 luglio 2003 sulle alte frequenze -al pari di quello sulle basse frequenze- ha natura di fonte normativa secondaria di tipo regolamentare in ragione dei chiari requisiti di astrattezza e generalità.... Ne consegue che il procedimento da seguire per l’approvazione di questo regolamento era evidentemente quello previsto per i regolamenti governativi dall’art. 17, comma 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400 che prescrive il parere del Consiglio di Stato, oltre che il visto e la registrazione della Corte dei Conti: adempimenti che, invece, nel caso del DPCM 8 luglio 2003 sono stati entrambi omessi.

Inoltre, si è opportunamente rilevato che la disposizione del d.P.C.M. sulle alte frequenze che dispone l’esclusione dei “lastrici solari” dal novero delle aree in cui debbono essere rispettati i valori di attenzione dai campi elettromagnetici risulta in contrasto con la legge e priva di supporto

costituzionale in quanto configura un'espropriazione nei riguardi dei proprietari di lastrici solari ad uso esclusivo, non autorizzata dalla legge quadro e senza indennizzo. V'è infine un ulteriore profilo di grave insoddisfazione nei confronti del d.P.C.M. dell'8 luglio 2003 relativamente al regime sanzionatorio che in gran parte non risulta ancora operativo.

Ad oggi, tuttavia, i suddetti dubbi di legittimità del d.P.C.M. non hanno fatto breccia nelle pronunce del Giudice amministrativo che, con decisioni talvolta più e talaltra meno argomentate, ha sinora ritenuto di "salvare" il regolamento governativo....

2.- La procedura autorizzatoria degli impianti radioelettrici nel Codice delle comunicazioni elettroniche.

2.1.- Il d.lgs. n. 259/2003 ed il riconoscimento della sua costituzionalità. La procedura autorizzatoria degli impianti radioelettrici è quella stabilita dagli artt. 86-95 del "Codice delle comunicazioni elettroniche" approvato con il d.lgs. 1 agosto 2003 n. 259 il quale, recependo quattro direttive comunitarie, reca una puntuale disciplina delle autorizzazioni degli impianti radioelettrici che in larga parte riproduce le disposizioni del d. lgs. 4 settembre 2002, n. 198 (il cosiddetto "decreto Gasparri"), dichiarato incostituzionale per eccesso di delega dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003.

Nei confronti del Codice diverse regioni hanno immediatamente sollevato articolate censure di incostituzionalità in quanto le disposizioni statali, non limitandosi ad individuare i "principi fondamentali" della materia (così come erano stati tradizionalmente intesi in passato) bensì introducendo norme dettagliate ed autoapplicative, apparivano lesive delle competenze regionali in materie –come il governo del territorio, la tutela della salute e l'ordinamento della comunicazione– di legislazione cd. ripartita o concorrente. Tuttavia il Giudice costituzionale con la sentenza n. 336 del 27 luglio 2005 ha invece promosso il Codice delle comunicazioni elettroniche sulla base dell'assunto che i principi fondamentali nelle materie concorrenti non avrebbero carattere rigido, ma variabile a seconda delle specifiche realtà normative interessate; e nel settore delle infrastrutture di telecomunicazione elettronica la previsione di norme statali puntuali si giustifica alla luce della considerazione che detti impianti costituiscono parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale (anzi "globale") delle telecomunicazioni, per cui risulta indispensabile una disciplina uniforme dei procedimenti autorizzatori per tutto il territorio nazionale, informata ai canoni della tempestività delle procedure di rilascio dei titoli abilitativi imposte dalle direttive comunitarie. In quest'ottica viene così giudicato legittimo il silenzio - assenso sulle domande di autorizzazione e la stessa DIA, in quanto considerati istituti espressivi di un principio generale di semplificazione di derivazione comunitaria e naturale evoluzione del sistema amministrativo. Nei confronti di tali conclusioni dell'Alta Corte sono state formulate diverse critiche sia sul piano strettamente costituzionalistico, per la labilità che sembra aver così acquisito il concetto dei "principi fondamentali" nelle materie di competenza concorrente, sia sul piano del diritto comunitario in quanto la direttiva 2002/21/CE non sembra aver affatto imposto agli Stati membri l'adozione del modulo procedimentale del silenzio assenso; anzi, in realtà, v'è da rammentare che nel diritto comunitario dell'ambiente -ad es. nelle materie dell'inquinamento idrico ed atmosferico- vige il principio generale della necessaria autorizzazione espressa, come peraltro più volte evidenziato dalla Corte di Giustizia CE.

2.2.- Domanda di autorizzazione, denuncia e silenzio assenso. Il Codice prevede all'art. 87 un procedimento ultra-semplificato di rilascio del titolo autorizzatorio per l'installazione delle infrastrutture per impianti radioelettrici da parte degli "enti locali", non meglio specificati.... Il rilascio del titolo abilitativo avviene anche per silenzio - assenso dopo novanta giorni dalla presentazione dell'istanza corredata dal progetto ovvero dalla denuncia legittimante per gli impianti entro i 20 Watt di potenza senza che sia stato comunicato il provvedimento di diniego. Conseguentemente deve considerarsi illegittimo il divieto di installazione di una stazione radio base per telefonia mobile opposto dal comune dopo il decorso del termine previsto per la formazione del silenzio assenso sulla relativa denuncia di inizio attività, a nulla valendo ad es. che il ritardo si sia

verificato per l'acquisizione di un parere di un organo tecnico. Tuttavia si è altresì precisato che, anche dopo il decorso del termine, in base alla norma generale dell'art. 20 della legge 7 agosto 1990 n. 241, la p.a. conserva la possibilità di annullare l'atto di assenso, salvo ovviamente che l'interessato non provveda ad eliminare i vizi riscontrati; con la precisazione che ciò vale anche per il titolo abilitativo relativo all'installazione di impianti con potenza uguale o inferiore a 20 Watt il quale, al di là del *nomen*, non è una vera e propria denuncia di inizio attività, bensì un provvedimento tacito di accoglimento....

2.3.- Integrazione documentale e sospensione del procedimento. Sotto il profilo istruttorio, si precisa che il responsabile del procedimento può richiedere all'istante il rilascio di dichiarazioni o di integrazioni documentali, ma soltanto una volta e comunque entro quindici giorni dalla data di ricezione dell'istanza. Il termine dei quindici giorni è considerato perentorio, per cui una richiesta di integrazione documentale tardiva non può interrompere il decorso dei termini (di novanta giorni) per la formazione del silenzio assenso....

2.4.- Preventiva verifica del rispetto delle soglie di inquinamento elettromagnetico. Il Codice prevede, preliminarmente al rilascio dell'autorizzazione, un controllo di tipo radioelettrico in ordine al rispetto degli *standard* di emissione dei campi elettromagnetici che viene svolto dai dipartimenti dell'ARPA competenti per territorio (ovvero dagli altri organismi di cui all'art. 14 della legge quadro n. 36/2001) cui dev'essere inviata copia della domanda di autorizzazione o della denuncia corredata dalla documentazione atta a comprovare il rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità. Secondo una parte della giurisprudenza, il deposito del parere favorevole non costituirebbe però presupposto indispensabile per la formazione del titolo autorizzatorio, né per l'inizio dei lavori e neppure per l'ultimazione degli stessi.... Il comma 1 dell'art. 87 stabilisce chiaramente che l'installazione di questi impianti può essere autorizzata dagli enti locali solo "previo accertamento" del rispetto degli *standard* radioelettrici da parte dei competenti organismi di controllo; per cui appare senz'altro preferibile la tesi che in detto controllo delle soglie delle emissioni elettromagnetiche individua un sub-procedimento necessario nel contesto della procedura autorizzatoria principale.

2.5.- Partecipazione al procedimento. A garanzia della trasparenza della procedura è poi prevista una "pubblicizzazione" dell'istanza di autorizzazione, pur senza diffondere i dati caratteristici dell'impianto, da parte dello "sportello locale", anche questo non meglio definito, per cui si è posto il problema se si tratti dello sportello unico per le attività produttive, ovvero dello sportello unico per l'edilizia. Tale ultimo obbligo di pubblicizzazione dell'istanza è stato inteso in senso rigoroso dal Giudice amministrativo nel senso che la disposizione impone che venga data notizia alla popolazione locale mediante formalità diverse rispetto alla mera affissione all'albo pretorio, ossia mediante forme di pubblicità ulteriori che, "a titolo esemplificativo, possono consistere in pubblicazioni su giornali anche di rilievo locale, in affissione di manifesti, pubbliche riunioni istruttorie" (Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2005). La medesima giurisprudenza ha tuttavia escluso che, in caso di richiesta di autorizzazione per l'installazione di impianti radio base, il vicino del sito di installazione abbia titolo a ricevere la comunicazione di avvio del procedimento (Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2005). A tale ultimo proposito si è però precisato che, poiché l'attività di localizzazione e di installazione sul territorio di impianti di telecomunicazione si caratterizza per la sua idoneità ad incidere su un ampio numero di soggetti che stabilmente risiedono nella zona o ivi svolgono attività di rilievo economico e sociale e che, pertanto, sono portatori interessi legittimi all'osservanza delle norme sullo sviluppo edilizio ed urbanistico del territorio, sulla tutela paesaggistica ed ambientale e sui limiti di compatibilità sanitaria delle emissioni elettromagnetiche, gli stessi devono essere coinvolti nel relativo procedimento con le modalità e nelle forme di cui all'art. 8, comma 3, l. n. 241 del 1990 o nelle analoghe forme previste dalle disposizioni normative regionali ed, eventualmente, regolamentari, adottate a livello comunale (Cons. Stato, sez. VI, 7 novembre 2005)

2.6.- Conferenza di servizi. Nell'ipotesi di motivato dissenso di una delle amministrazioni interessate, è prevista la convocazione di una speciale conferenza di servizi con la partecipazione

degli enti locali interessati, dei soggetti preposti al controllo radioelettrico ed un rappresentante dell'amministrazione dissenziente, la quale delibera, entro trenta giorni dalla prima convocazione, a maggioranza con efficacia sostitutiva di tutti gli atti di assenso previsti e vale come dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dei lavori. Secondo la dottrina, accanto alla suddetta ipotesi di convocazione obbligatoria della conferenza che avviene solo in presenza del dissenso di taluna amministrazione, permarrrebbe comunque la possibilità generale di convocare la conferenza di servizi ogniqualvolta occorra acquisire l'assenso di una pluralità di amministrazioni. Allorquando, a fronte di una decisione positiva assunta -evidentemente a maggioranza- dalla conferenza di servizi, vi sia però il motivato dissenso manifestato da un'amministrazione preposta alla tutela degli interessi "rafforzati" alla tutela della salute, dell'ambiente o dei beni culturali, è prevista una procedura aggravata che comporta il rinvio della decisione al Consiglio dei ministri. Tuttavia quest'ultima disposizione ha ottenuto un'interpretazione adeguatrice da parte della Corte Cost. con la richiamata sentenza n. 336 del 2005 la quale precisa che, in caso di dissenso espresso da organi regionali, la decisione è demandata all'organo collegiale di vertice della regione, ossia alla Giunta.

3.- Impianti a radiofrequenza e titolo edilizio.

3.1.- Premessa. Un problema che ha a lungo diviso le amministrazioni locali ed ha impegnato la giurisprudenza in materia di localizzazione degli impianti a radiofrequenza riguarda la loro rilevanza urbanistico - edilizia ed il connesso titolo autorizzatorio necessario per poter procedere all'installazione delle antenne per la trasmissione, la ricezione o la ripetizione dei segnali radiofonici e televisivi ovvero alla realizzazione delle stazioni radio base per la telefonia mobile. Il principio pressoché costantemente enunciato dalla giurisprudenza amministrativa ed ordinaria nel corso degli anni '90 e del primo biennio del nuovo secolo è stato quello della necessità del titolo edilizio per la realizzazione di impianti per telecomunicazioni e radiotelevisivi. In particolare, in materia di stazioni radio base per la telefonia mobile, si è ripetutamente affermato che tali strutture, per le loro dimensioni e la loro destinazione, necessitano della preventiva concessione edilizia in quanto si tratta di opere assolutamente non irrilevanti dal punto di vista urbanistico non essendo precarie né tantomeno prive di impatto estetico ed ambientale. E ciò vale sia quando le stazioni sono collocate direttamente a terra, sia quando vengono realizzate su edifici preesistenti, perché non si tratta di impianti posti al servizio dell'edificio stesso, risultando evidentemente finalizzate a soddisfare una funzione autonoma e separata rispetto alle esigenze dell'immobile su cui sono collocate; per cui non possono considerarsi "impianti tecnologici al servizio di edifici o di attrezzature esistenti" e, in quanto tali, subordinati all'applicazione del regime urbanistico semplificato della D.I.A.-denuncia di inizio attività. Tali principi giurisprudenziali vennero poi sostanzialmente codificati dal Testo Unico sull'edilizia, approvato con DPR 6 giugno 2001, n. 380 che ricomprende espressamente tra gli interventi di nuova costruzione subordinati al "permesso di costruire" (art. 10) anche l'installazione di "torri e tralicci" per impianti radio-trasmittenti e di ripetitori per servizi di telecomunicazione. L'approvazione della legge quadro n. 36/2001 non sembrava destinata a mutare le conclusioni cui era in allora pervenuta la giurisprudenza in quanto il legislatore non ha affrontato espressamente il tema della rilevanza urbanistica e, tanto meno, quello del titolo edilizio necessario per gli impianti a radiofrequenza. Ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. c), della legge quadro viene infatti rimesso alla legislazione regionale il compito di disciplinare il procedimento di rilascio delle "autorizzazioni alla realizzazione degli impianti", locuzione quest'ultima con cui il legislatore statale appare riferirsi al titolo autorizzatorio ambientale, senza che ciò escluda la perdurante necessità della concessione edilizia di competenza comunale. Tuttavia il suddetto principio venne derogato dal d.lgs. 198/2002 ("Decreto Gasparri") il quale introdusse una procedura autorizzatoria semplificata per le infrastrutture per telecomunicazioni, considerate "strategiche", da considerarsi unica ed esclusiva, e quindi sostitutiva di ogni altro atto di assenso necessario in via ordinaria, con esclusione dei soli atti abilitativi a tutela dei beni culturali ed ambientali. Superata la parentesi incostituzionale del "decreto Gasparri", il problema tuttavia non apparve risolto in quanto il "Codice delle

comunicazioni elettroniche” approvato con il d. lgs. n. 259/2003, nel riproporre una disciplina autorizzatoria pressoché identica a quella del d. lgs. 198/2002, omette di coordinarsi con la normativa vigente e, in particolare, con il Testo Unico dell’edilizia.

3.2.- La prevalenza della tesi dell’ “assorbimento”. La nuova questione che si è posta dunque all’attenzione della dottrina e della giurisprudenza è se vi sia un’antinomia nell’ordinamento tra le disposizioni degli artt. 3 e 10 del T.U. dell’edilizia e gli artt. 87 ss. del Codice delle comunicazioni elettroniche e, in caso positivo, quale criterio ermeneutico consenta di superarla.

In proposito si sono inizialmente fronteggiate due tesi contrapposte: una prima che sosteneva la perdurante necessità del permesso di costruire, facendo leva oltre che sulla mancanza di una clausola di esclusività del titolo autorizzatorio (prevista dal d.lgs. n. 198/2002 ma non più dal Codice), anche sulle menzionate disposizioni del D.P.R. n. 380/2001 (non espressamente abrogate dal Codice delle comunicazioni elettroniche dell’edilizia) le quali ricomprendono tra gli interventi di nuova costruzione subordinati al permesso di costruire "l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-trasmittenti e di ripetitori per servizi di telecomunicazione", nonché "gli interventi di urbanizzazione primaria realizzati da soggetti diversi dal comune" cui sono espressamente assimilate le infrastrutture di telecomunicazione in forza dell’art. 86, comma 3, del Codice delle comunicazioni elettroniche; una seconda tesi che invece escludeva la necessità del permesso di costruire, ritenendo le menzionate disposizioni del T.U. dell’edilizia abrogate (in base al criterio cronologico) ovvero derogate (in base al criterio di specialità) dal Codice delle comunicazioni elettroniche il quale andrebbe interpretato alla luce del generale principio contenuto nella legge delega del perseguimento di esigenze di semplificazione amministrativa da cui si evincerebbe la *reductio ad unitatem* dei titoli abilitativi ordinariamente prescritti ed il conseguente implicito assorbimento del titolo edilizio nell’autorizzazione o nella DIA previste dall’art. 87, d.lgs. n. 259/2003. In un primo momento la giurisprudenza del Consiglio di Stato sembrava aver aderito alla prima tesi affermando il principio che l’assimilazione delle infrastrutture di telecomunicazione alle opere di urbanizzazione primaria (contenuta già nel d.lgs. n. 198/2002), le quali tuttavia rimangono di proprietà dei soggetti privati, comporta la necessità di titolo abilitativo edilizio secondo quanto si evince sia dal T.U. edilizia sia dalla precedente giurisprudenza che ha sempre ritenuto assoggettate a concessione edilizia le opere di urbanizzazione primaria e secondaria non realizzate dal Comune. Tuttavia dinanzi ai Giudici amministrativi, dapprima di primo grado e poi d’appello, si è rapidamente imposto l’orientamento opposto secondo cui l’autorizzazione rilasciata ex art. 87 del d.lgs. 259/2003 (o il silenzio-assenso che si sia formato sulla relativa istanza), tenuto conto della specialità della normativa recata dal Codice delle comunicazioni elettroniche, ha anche valenza edilizia. In particolare, la tesi dell’ “assorbimento” del titolo edilizio nell’autorizzazione prevista dall’art. 87 del Codice delle comunicazioni elettroniche è stata enunciata dal Consiglio di Stato, Sez. VI, nella sentenza n. 100 depositata in cancelleria il 21 gennaio 2005....

3.3.- La tesi dell’assorbimento si impone anche dinanzi alla Corte Costituzionale. Il problema è stato affrontato anche dal Giudice costituzionale chiamato a pronunciarsi su alcune leggi regionali che prevedevano esplicitamente il doppio titolo, ossia autorizzazione del Codice e permesso di costruire, per la realizzazione degli impianti in esame. Già con la richiamata sentenza n. 336 del 2005 la Corte Cost., nel riconoscere la legittimità costituzionale delle norme del Codice che disciplinano in modo unitario la procedura di autorizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica su tutto il territorio nazionale (artt. 86 ss.), aveva ridimensionato radicalmente il ruolo riconosciuto alle regioni dall’art. 8 della legge quadro n. 36/2001 (di definire “le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alle installazioni degli impianti”) stabilendo che “Le Regioni, nel quadro e nel rispetto dei principi fondamentali così fissati dalla legge statale, ben possono prescrivere, eventualmente, ulteriori modalità procedurali rispetto a quelle previste dallo Stato, in vista di una più accentuata semplificazione”. Appariva, dunque, ormai chiaro che la duplicazione dei titoli non andava nel senso dell’eventuale ulteriore semplificazione procedimentale in cui la Corte aveva ristretto l’ambito d’intervento del legislatore regionale. E così infatti il Giudice delle leggi con la sentenza n. 129 del 28 marzo 2006 ha dichiarato illegittima la previsione della legge

regionale lombarda sul governo del territorio n. 12 del 2005 per violazione dei principi desumibili dall'art. 87 del Codice delle comunicazioni elettroniche laddove sottoponeva la realizzazione di torri e tralicci per le telecomunicazioni a permesso di costruire in quanto "costituisce un inutile appesantimento dell'iter autorizzatorio (...) in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi, con riferimento a questo tipo di costruzioni, principi fondamentali di governo del territorio". Con la precisazione che la norma regionale lombarda cassata per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Cost. era sostanzialmente identica a quella del TU dell'edilizia (il quale pertanto sembrava ritenersi ormai –tacitamente- abrogato dal Codice delle comunicazioni elettroniche, ma ciò sarebbe avvenuto in contrasto con la legge delega che prevedeva l'espressa indicazione delle disposizioni derogate)....

3.4.- Irrilevanza dell'assorbimento sull'istruttoria procedimentale e sul regime sanzionatorio.

In entrambe le suddette pronunce il Giudice delle leggi chiarisce (nella sentenza n. 129/2006) e ribadisce (nella sentenza n. 265/2006) che "l'unificazione dei procedimenti non priva l'ente locale del suo potere di verificare la compatibilità urbanistica dell'impianto per cui si chiede l'autorizzazione"; di talché "la tutela del territorio e la programmazione urbanistica sono, pertanto, salvaguardate dalle norme statali in vigore ed affidate proprio agli enti locali competenti, i quali, al pari delle Regioni (...), non vengono perciò spogliati delle loro attribuzioni in materia, ma sono semplicemente tenuti ad esercitarle all'interno dell'unico procedimento previsto dalla normativa nazionale, anziché porre in essere un distinto procedimento". D'altronde anche la prevalente giurisprudenza amministrativa che ha accolto la tesi dell'assorbimento sembra tuttavia aver escluso la teoria più radicale, secondo la quale la verifica edilizia dovrebbe considerarsi superflua stante la mancata menzione espressa dei profili edilizi nel Codice delle comunicazioni elettroniche, aderendo invece all'orientamento che riconosce carattere omnicomprensivo all'autorizzazione prevista dal d. lgs. n. 259/2003, esteso cioè a tutti i profili connessi alla realizzazione ed all'attivazione degli impianti di telefonia cellulare, inclusi pertanto anche quelli urbanistici ed edilizi.... Dette conclusioni hanno quindi ricevuto esplicito avallo dalla Corte Costituzionale la quale nell'ordinanza n. 203 del 3 maggio 2006 precisa "che il procedimento autorizzatorio unico di cui agli artt. 87 e 88 del d. lgs. n. 259 del 2003 comprende anche la valutazione della compatibilità urbanistico - edilizia da parte dell'ente competente....

4.- Impianti a radiofrequenza e tutela paesaggistica, culturale ed ambientale.

Uno dei pochi aspetti chiari e sostanzialmente indiscussi del d. lgs. n. 259/2003 è quello della necessità del preventivo titolo autorizzatorio per infrastrutture radioelettriche realizzate su immobili sottoposti a vincolo culturale ovvero in aree soggette a vincolo paesaggistico perché così prescrive espressamente il comma 4 dell'art. 86 del Codice delle comunicazioni secondo cui "Restano ferme le disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali contenute nel d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490" (ora abrogato e trasfuso nel d.lgs. n. 42/2004 recante approvazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio). D'altronde la stessa disciplina derogatoria dell'incostituzionale d. lgs. n. 198/2002 conteneva una norma identica a quella testé menzionata. In questo senso la giurisprudenza amministrativa ed ordinaria ha ripetutamente affermato la necessità del nulla osta paesistico prodromico all'autorizzazione degli impianti anche durante la vigenza del menzionato "decreto Gasparri".... In relazione all'installazione degli impianti su edifici soggetti al vincolo monumentale, la giurisprudenza richiede che il parere contrario espresso dalla Soprintendenza per i beni architettonici ed il paesaggio contenga l'enunciazione espressa e adeguata delle ragioni che ostano all'accoglimento dell'istanza e sia il frutto di una valutazione della compatibilità dell'impianto con le esigenze di conservazione del patrimonio artistico e storico che ad esso si oppongono e che debbono essere oggetto di adeguata tutela, senza tuttavia che possa postularsi un divieto assoluto di installazione di impianti tecnologici all'interno di edifici monumentali.

Diverso parrebbe *prima facie* il discorso con riferimento al nulla osta dell'ente parco previsto dall'art. 13 della legge sulle aree naturali protette n. 394/1991 in quanto quest'ultima disposizione non viene richiamata dagli artt. 86 e ss. del Codice delle comunicazioni elettroniche tra le norme la cui applicazione viene fatta salva; per cui in astratto si potrebbe pervenire alla tesi

dell'assorbimento dell'assenso dell'ente parco nel titolo autorizzatorio unico (analogamente al permesso di costruire). E tuttavia le pronunce dei Giudici amministrativi ed ordinari hanno ripetutamente riconosciuto la necessità del nulla osta degli organismi di gestione delle aree naturali protette in relazione agli interventi infrastrutturali in esame.... In relazione alla valutazione di impatto ambientale si rammenta che intenso è stato il dibattito intorno alla sottoposizione o meno a detta procedura delle stazioni radio base per telefonia cellulare durante la vigenza dell'art. 2-bis della legge 1 luglio 1997, n. 189 (di conversione, con modificazioni, del d. l. 1 maggio 1997, n. 115 recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva n.96/2/CE in materia di telefonia cellulare), ora abrogato dall'art. 18, comma 3, lett. s) del d.lgs. n. 259/2003, il quale stabiliva che le imprese debbono garantire la compatibilità delle infrastrutture di telefonia mobile con le norme vigenti relative ai rischi sanitari per la popolazione, in particolare in merito ai campi elettromagnetici da essi generati (primo comma) e che l'installazione di tali infrastrutture "dovrà essere sottoposta ad opportune procedure di valutazione di impatto ambientale" (al secondo comma). Invero la formulazione generica ed imprecisa della norma aveva diviso la dottrina e la giurisprudenza oscillanti tra ritenere il disposto normativo immediatamente operativo ovvero meramente programmatico. I giudici di Palazzo Spada (Cons. Stato, sez. VI, ord. 4 giugno 2002, n. 2329) sembravano aver trovato un punto di equilibrio affermando che la disposizione in esame introduce una previsione normativa non programmatica, ma immediatamente applicabile intesa ad imporre, per l'installazione delle stazioni radio base, procedure non rituali e semplificate di VIA con cui viene valutato il complessivo impatto ambientale dell'intervento (e non il semplice rispetto dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici) e che, in assenza di specifica normativa regionale, dette procedure possono essere individuate in via amministrativa anche dagli enti locali.... L'ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale in materia è stato però bruscamente interrotto dall'abrogazione della disposizione dell'art. 2-bis della legge 1 luglio 1997, n. 189 prima ad opera del decreto legislativo n. 198/2002 e poi del d.lgs. n. 259/2003. Ciò malgrado, la problematica della VIA applicata alle infrastrutture per telecomunicazioni mantiene a tutt'oggi un indiscutibile interesse, non solo perché una parte della dottrina ha affermato che la cancellazione della disposizione statale non farebbe venir meno la facoltà per gli enti locali di prevedere nei propri atti regolamentari -previa adeguata attività istruttoria- misure volte alla mitigazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici sotto forma di preliminare valutazione ambientale dell'impianto, ma soprattutto perché il Giudice costituzionale (nella sentenza n. 307 del 7 ottobre 2003) ha riconosciuto la legittimità di una previsione legislativa regionale che sottoponga a valutazione di impatto ambientale l'installazione degli impianti radioelettrici (senza però che questa si traduca in un ostacolo ingiustificato alla realizzazione degli impianti e senza attribuire una totale discrezionalità alla Giunta regionale nella disciplina della e nell'individuazione dei progetti sottoposti a V.I.A.) in quanto tale istituto afferisce all'uso del territorio e non contrasta con i principi fondamentali della legge quadro, e ciò anche in assenza di un'espressa previsione contenuta nella legislazione statale. E così ad es. la l.r. Emilia Romagna n. 30/2000 (e successive modifiche) prevede che le valutazioni effettuate in sede di rilascio delle autorizzazioni ricomprendano anche la valutazione sui possibili impatti dell'infrastruttura di telecomunicazione sul paesaggio ed il patrimonio storico, culturale ed ambientale; ed il giudice amministrativo ne ha già sanzionato la violazione affermando che sussiste la violazione della legge regionale menzionata ove risulti mancante un sufficiente studio d'impatto ambientale, pur nella forma semplificata richiesta da tale disposizione, risultando insufficiente riportarsi esclusivamente alle sole osservazioni delle controinteressate (TAR Emilia Romagna, Parma, 23 dicembre 2004).... Infine si segnala che il d.lgs. n. 152/2006 (dando sul punto recepimento alla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001) include, tra gli atti di pianificazione da sottoporre a VAS - valutazione ambientale strategica, i piani e i programmi elaborati nel settore delle telecomunicazioni, ancorché solo quando contengano il quadro di riferimento per l'autorizzazione di progetti sottoposti a VIA ovvero quando possano avere effetti significativi sull'ambiente o sul patrimonio culturale.

5.- Regolamentazione e pianificazione locale degli impianti radioelettrici.

5.1.- L'evoluzione normativa. Già prima dell'entrata in vigore della legge quadro n. 36/2001 diversi Comuni avevano cercato di colmare il *deficit* di disciplina locale nel settore della localizzazione degli impianti sorgenti di onde elettromagnetiche sia mediante l'approvazione di regolamenti *ad hoc* sia adottando varianti delle norme tecniche di attuazione dei PRG e dei regolamenti edilizi recanti specifiche normative sull'ubicazione degli impianti a radiofrequenza. D'altra parte tale soluzione era stata espressamente auspicata nelle "Linee guida applicative" del D.M. n. 381/1998 nelle quali si precisava espressamente che "i Comuni possono adottare un provvedimento (regolamento) formalizzato per garantire la tutela della salute, dell'ambiente e del paesaggio e la minimizzazione dell'esposizione ai campi elettromagnetici". Tuttavia la legittimità del potere normativo e pianificatorio dell'ente locale nel settore fu oggetto di diverse controversie giudiziali dagli esiti contrastanti, con una giurisprudenza amministrativa sempre comunque particolarmente attenta nel circoscrivere la *potestas decidendi* dei Comuni nella materia ai soli profili urbanistico - edilizi, escludendo così ogni finalità di tutela igienico - sanitaria.

Con la legge quadro n. 36/2001, all'art. 8, comma 6, si è però stabilito espressamente che i Comuni possono (ma non debbono) adottare un regolamento sia per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, sia per minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici. Tale inequivoco riconoscimento del potere normativo secondario dell'ente locale nella materia suscitò però subito valutazioni discordanti in dottrina e diverse divergenze interpretative nell'applicazione amministrativa e giurisprudenziale, in particolare con riferimento ai legittimi contenuti degli atti regolamentari e di pianificazione, malgrado il tentativo del Consiglio di Stato, nelle sue prime pronunce successive all'entrata in vigore della legge quadro n. 36/2001, di dettare alcune linee direttive affermando, tra l'altro, che la fissazione di limiti di esposizione ai campi elettromagnetici diversi da quelli previsti dallo Stato non rientra tra le competenze attribuite ai Comuni; che l'utilizzo di strumenti di natura urbanistico - edilizia (come le distanze, le altezze, le localizzazioni, ecc.), per non risolversi in una deroga indiretta ai limiti di esposizione fissati dallo Stato, dev'essere conforme al principio di ragionevolezza e sorretto da una sufficiente motivazione sulla base delle risultanze acquisite attraverso un'istruttoria idonea a dimostrare l'idoneità della misura al fine perseguito di governo del territorio; che la funzione del regolamento comunale di "minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici" introdotta dall'art. 8, comma 6, della legge n. 36/2001 si risolve in una competenza ulteriore rispetto a quella urbanistica che consente ai Comuni di adottare specifiche misure diverse dai limiti di esposizione -come ad esempio la fissazione di distanze dai cosiddetti "siti sensibili"-, la cui idoneità al fine della minimizzazione deve comunque emergere dallo svolgimento di puntuali rilievi istruttori sulla base di risultanze di carattere scientifico (Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2002, n. 3095, n. 3098, 6 agosto 2002, n. 4096).

Il dibattito fu quindi bruscamente interrotto dall'entrata in vigore del già citato d.lgs. 4 settembre 2002, n. 198 che introdusse una disciplina di autorizzazione e localizzazione degli impianti radioelettrici destinati alle telecomunicazioni derogatoria della normativa ordinaria, con lo scopo di accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni "strategiche" per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese dichiarando tali infrastrutture "*compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica*" e realizzabili "*in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento*", cosicché a tali previsioni pareva dunque conseguire l'inoperatività della disciplina sino ad allora approvata dagli enti locali ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge quadro. Tuttavia la Corte Costituzionale con la richiamata sentenza n. 303 dell'1 ottobre 2003, in accoglimento dei ricorsi proposti da sette Regioni (Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia) dichiarò l'illegittimità del d. lgs. n. 198/2002 censurando il Governo per aver fatto un uso del potere legislativo delegato in contrasto con i criteri e i principi direttivi stabiliti dalla legge di delegazione n. 443/2001.

L'entrata in vigore il d. lgs. 1 agosto 2003, n. 259 sembrava mutare la prospettiva giacché l'approvato "Codice delle comunicazioni elettroniche", pur contenendo una singolare riedizione di molte delle disposizioni del decreto Gasparri in materia di procedure autorizzatorie delle infrastrutture per gli impianti radioelettrici, tuttavia non riproponeva la clausola di compatibilità urbanistica *ex lege* degli impianti in ogni porzione del territorio comunale (oltre che la clausola di esclusività del titolo autorizzatorio rispetto ad ogni altro atto di assenso). Ciò malgrado, una parte della giurisprudenza inizialmente accolse la tesi secondo cui, poiché il Codice delle comunicazioni elettroniche assimila le infrastrutture di TLC alle opere di urbanizzazione primaria, queste ultime potrebbero essere localizzate in qualsiasi parte del territorio comunale, con conseguente illegittimità di quelle previsioni urbanistiche locali che limitino la localizzazione degli impianti in determinati ambiti del territorio comunale ovvero che la escludano per alcune zone. Tuttavia questo tentativo di ritorno alla liberalizzazione localizzativa già prevista dal "decreto Gasparri" venne cassato dal Consiglio di Stato il quale chiarì che l'intervenuta assimilazione delle stazioni radio base per telefonia cellulare alle opere di urbanizzazione primaria non preclude al Comune, nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, la potestà di localizzare dette opere in determinati ambiti del territorio, sempre che sia assicurato l'interesse di rilievo nazionale ad una capillare distribuzione del servizio (Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 6 aprile 2004 n. 1612).

5.2.- Gli orientamenti giurisprudenziali. A distanza ormai di quasi un decennio dalle prime pronunce in materia, l'affastellato e confuso panorama giurisprudenziale sulla disciplina locale degli impianti di telefonia cellulare non lascia intravedere contorni certi e definiti. In termini generali si può evidenziare come nella prassi c'è stata e v'è tuttora una certa sovrapposizione degli strumenti regolamentari e di pianificazione, per cui sono stati approvati regolamenti comunali che recano contenuti tipicamente pianificatori (ad es. individuano le aree di localizzazione degli impianti ovvero le aree precluse) e varianti ai PRG che contengono disposizioni tipicamente regolamentari (ad es. stabilendo le modalità di rilascio dei titoli autorizzatori all'installazione degli impianti). In ogni caso il *leit motiv* ricorrente nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa è costituito dal riconoscimento generale della competenza regionale e locale nella regolazione territoriale degli impianti radioelettrici -che non può risolversi nella programmazione nazionale delle frequenze- con la precisazione che però "i criteri localizzativi non siano, nel merito, tali da impedire o da ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli impianti". Ciò premesso, permangono molteplici profili problematici aperti in ordine ai presupposti, ai contenuti, alle finalità e alla procedura approvativa della disciplina locale in materia di impianti radioelettrici.

5.2.1.- Sui presupposti. Un primo orientamento, nell'ormai vastissimo panorama giurisprudenziale, esclude in via pregiudiziale la possibilità per il Comune di esercitare potestà regolamentari o pianificatorie nel settore in assenza del presupposto costituito dall'individuazione da parte del legislatore regionale degli "obiettivi di qualità" di tipo territoriale, ossia dei criteri localizzativi e degli standard urbanistici ai sensi (Cons. Stato, Sez. V, 30 maggio 2003, n. 2997). In proposito è stata tuttavia contestata una tale conclusione laddove in realtà la potestà di regolamentazione comunale nel settore, riconosciuta dall'art. 8, comma 6, della legge quadro 36/2001, appare immediatamente operativa non risultando subordinata ad alcun presupposto cosicché i comuni possono dotarsi del previsto regolamento anche prima che la regione legiferi in materia sia in base al principio costituzionale di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.), sia perché, essendo il regolamento finalizzato anzitutto al corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti, si tratta di esercitare competenze di spettanza sicuramente comunale. In ogni caso la questione sta perdendo di interesse laddove si consideri che gran parte delle regioni italiane ha ormai legiferato nel settore della telefonia mobile in attuazione della legge quadro e, laddove ciò non è avvenuto, l'espressa attribuzione ai comuni del compito di procedere alla localizzazione degli impianti nell'ambito dello strumento urbanistico locale è stata talvolta prevista nella normativa urbanistica di ultima generazione.

5.2.2.- Sui contenuti e sulle finalità. Nei giudizi amministrativi, specie di primo grado, permane un generale atteggiamento di estremo rigore nel valutare previsioni pianificatorie comunali recanti

l'individuazione di zone idonee o inidonee alla localizzazione degli impianti di telefonia, con pronunce che spesso si fondano su interpretazioni assai restrittive della potestà localizzativa locale nel settore la quale, per non incorrere nel vizio di eccesso di potere per sviamento dalla causa tipica, dovrebbe rimanere entro ambiti strettamente urbanistico - edilizi senza invadere competenze igienico - sanitarie rimesse all'esclusiva competenza statale; e ciò malgrado dal tenore letterale dell'art. 8, comma 6, della legge quadro 36/2001 si evinca che la regolamentazione comunale in materia, oltre ad un contenuto prettamente territoriale, presenta una finalità chiaramente di tipo sanitario ("minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici"). E' pur vero che non mancano decisioni che dimostrano maggiore apertura nei confronti degli enti locali, come ad esempio la sentenza della Sez. VI del Consiglio di Stato n. 6779 del 18 giugno 2004 ove si è affermato che il generale principio per cui il Comune ben può determinare ciò che è consentito e ciò che è vietato nell'ambito del territorio comunale sulla base di valutazioni che tengano conto delle complessive esigenze di programmazione delle modifiche del territorio e, quindi, anche di salvaguardia della salute, della sanità e dell'igiene, ben si applica agli stessi impianti di telefonia cellulare di qualsiasi tipo essi siano. E tuttavia si è precisato altresì che, come la disciplina regolamentare comunale non può, evidentemente, introdurre limiti di emissione e di esposizione diversi da quelli fissati dallo Stato, allo stesso modo sarebbero precluse misure che, pur essendo tipicamente edilizie od urbanistiche, in realtà non sarebbero funzionali al governo del territorio quanto piuttosto alla tutela della salute dai rischi dell'elettromagnetismo. Così sulla base di questa premessa sono stati, da un lato, ragionevolmente censurati i Comuni che hanno previsto un generalizzato divieto di installazione delle stazioni radio base per la telefonia cellulare in tutte le zone, salvo le aree, ovvero la pregiudiziale preclusione delle installazioni degli impianti in intere zone omogenee, in particolare a destinazione residenziale; ma, d'altro canto, lo stesso criterio è stato talvolta applicato in modo piuttosto meccanicistico anche per censurare quei comuni che hanno proceduto - magari al termine di un'adeguata istruttoria tecnica - all'individuazione di aree specificamente destinate a tali insediamenti in quanto anche quest'ultima previsione si risolverebbe in una misura che avrebbe lo stesso effetto di sovrapporre una determinazione ispirata al principio di precauzione alla normativa statale che ha fissato i limiti di radiofrequenza. In realtà, più che un'indagine sulle finalità (urbanistico - edilizie o igienico - sanitarie), che rischia di concludersi sempre e comunque in una censura di previsioni urbanistiche localizzative che non possono non avere anche una finalità radio-protezionistica, l'accertamento di legittimità da parte della più attenta giurisprudenza si fonda più utilmente sul criterio enunciato dalla Corte Cost. (sentenza n. 307 del 2003) di una verifica "in concreto" della ragionevolezza o meno delle preclusioni o limitazioni all'ubicazione degli impianti, nel senso che le previsioni comunali andrebbero censurate laddove siano tali da rendere impossibile o comunque estremamente difficile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni; magari, laddove necessario, anche attraverso il supporto di una CTU o di una verifica sulla possibilità di copertura del servizio....

5.2.3.- Sulla procedura approvativa. La giurisprudenza amministrativa impone alle amministrazioni locali anche precisi limiti di ordine procedimentale all'approvazione delle previsioni relative all'ubicazione degli impianti radioelettrici per le telecomunicazioni in determinati ambiti del territorio comunale. Così si è spesso affermato che l'individuazione di zone idonee e/o inidonee per la localizzazione degli impianti di telefonia deve necessariamente avvenire nelle forme previste per le varianti degli strumenti urbanistici locali onde consentire le connesse garanzie di pubblicità e di partecipazione pubblica dei soggetti interessati. V'è poi un orientamento giurisprudenziale che evidenzia come l'esercizio della potestà di pianificazione in materia di telefonia mobile non possa avvenire con le tecniche tradizionali, ma -in virtù di un principio immanente al sistema- richiederebbe la previa valutazione di compatibilità con le esigenze operative del servizio attraverso un preventivo confronto dialettico con i gestori delle reti. Il tutto al fine di verificare la necessità della copertura del territorio da parte del servizio di telefonia, limite che è, appunto, da considerarsi immanente al sistema e derivante dal carattere di servizio di preminente interesse nazionale proprio delle reti di telecomunicazione accessibili al pubblico, quali

quelle di telefonia mobile, onde l'esercizio della potestà urbanistica in materia deve perciò tenerne conto. E tuttavia tale attività istruttoria è possibile soltanto laddove il gestore abbia comunicato all'amministrazione le informazioni necessarie sulla propria rete (informazioni peraltro la cui veridicità risulta difficilmente verificabile dall'ente pubblico); per cui la richiamata giurisprudenza cerca di colmare questa "asimmetria informativa" tra gestori ed enti locali in senso pragmatico, ossia da un lato, addossando al Comune l'obbligo di garantire un'ampia concertazione preventiva con i gestori in sede di pianificazione, e, dall'altro, riconoscendo in capo agli operatori della telefonia l'onere di fornire le informazioni necessarie sulla propria rete e di dimostrare l'eventuale minore efficacia funzionale delle alternative localizzative o realizzative ipotizzate dall'amministrazione. In realtà tale onere informativo viene compiutamente adempiuto dal gestore solo con la presentazione al comune del proprio piano di sviluppo locale delle infrastrutture, come talvolta espressamente previsto dalla legislazione regionale di settore. In tal senso la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che la redazione del piano delle installazioni consente il contestuale esame delle istanze di autorizzazione provenienti dai vari gestori e favorisce, di conseguenza, sia una ponderata valutazione delle localizzazioni proposte sia il puntuale accertamento della razionale distribuzione degli impianti di telefonia mobile sul territorio, anche in ragione dell'obiettivo di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici e, più in generale, di contenere l'impatto ambientale e sanitario degli impianti stessi; in tal modo neppure viene indebitamente aggravato il procedimento o alterato l'iter preordinato al rilascio delle autorizzazioni, in quanto la disciplina sovraordinata lascia liberi i comuni di definire norme integrative e di dettaglio non esorbitanti dagli ambiti di autonomia dell'ente locale, risolvendosi le stesse nel concentrare in un solo atto, di cadenza periodica, le determinazioni conclusive della p.a., senza richiedere adempimenti ulteriori ai gestori.

6.- Impianti radioelettrici in condominio.

Una tematica di indiscutibile interesse riguarda la collocazione di impianti radioelettrici e, in particolare, di stazioni radio base per la telefonia cellulare su stabili condominiali, o in parti comuni degli edifici o in porzioni di proprietà individuale di singoli condomini. Invero da tali installazioni sono insorti (ed insorgono) diversi contenziosi, sia con i comproprietari dissenzienti, sia con i residenti di edifici vicini che talvolta risultano i soggetti più esposti ai campi elettromagnetici prodotti dagli impianti senza peraltro averne alcun ritorno economico. Le preoccupazioni di ordine igienico-sanitario conseguenti all'inquinamento elettromagnetico ad alta frequenza, innanzitutto, ma anche le esigenze di decoro architettonico degli immobili, con il conseguente deprezzamento delle proprietà, sono infatti alla base di azioni proposte avanti il giudice civile volte ad ottenere la sospensione dei lavori di installazione ovvero la rimozione degli impianti di teleradiocomunicazioni in edifici condominiali.

In relazione all'insediamento di SRB in porzioni comuni degli stabili condominiali (normalmente: il tetto, il lastrico solare, la terrazza) si possono adottare tre diverse soluzioni a seconda che si consideri la fattispecie come: A) una semplice "modificazione" della cosa comune, diretta ad un migliore e più razionale godimento della medesima, che, costituendo esplicazione del diritto di comproprietà ai sensi dell'art. 1102 c.c. ("Uso della cosa comune"), non necessita neppure della preventiva autorizzazione dell'assemblea condominiale; B) una vera e propria "innovazione", ossia una trasformazione che alteri l'entità sostanziale o la destinazione originaria della cosa comune, la quale, ove sia diretta "al miglioramento o all'uso più comodo o al maggior rendimento delle cose comuni", è espressamente consentita dall'art. 1120, comma 1, c.c. allorché sia approvata dalla maggioranza qualificata dei condomini; C) sempre una innovazione della cosa comune, ma suscettibile di recare pregiudizio alla stabilità o alla sicurezza dell'edificio ovvero di alterarne il decoro architettonico, o che comporti l'inservibilità di talune parti comuni all'uso o al godimento anche di un solo condomino: tutte ipotesi di innovazioni vietate dall'art. 1120, comma 2 c.c., salvo che vengano approvate dall'unanimità dei condomini....

I giudici di merito in più di un'occasione hanno ritenuto che il contratto di locazione novennale della parte sopraelevata comune di un edificio condominiale per l'installazione di una SRB

comprensiva di tutte le strutture e apparecchiature radio per la diffusione di segnali di telecomunicazione costituisce, per le dimensioni rilevanti di quest'ultima, una vera e propria innovazione ai sensi dell'art. 1120 c.c., e non una semplice modifica della cosa comune, con pronunce che risultano maggiormente conformi alla generale distinzione tra "modifica" e "innovazione" delle parti comuni condominiali elaborata dalla prevalente giurisprudenza secondo cui nel concetto di innovazione va ricompresa qualsiasi opera nuova che alteri l'entità sostanziale o la destinazione originaria della cosa comune, eccedendo il limite della conservazione, dell'ordinaria amministrazione e del godimento della cosa medesima; con inevitabile incidenza sull'interesse di tutti i condomini i quali, quindi, debbono essere chiamati a valutare la convenienza dell'innovazione stessa. Di qui la necessità dell'approvazione da parte dell'assemblea condominiale con il duplice *quorum* deliberativo previsto al comma 5 dell'art. 1136 (espressamente richiamato dal comma 1 dell'art. 1120), ossia la maggioranza relativa dei condomini che siano tuttavia proprietari di almeno i due terzi del valore complessivo dell'edificio. Ne consegue quindi l'illegittimità della delibera condominiale che autorizzi l'installazione della SRB per telecomunicazioni sul tetto del fabbricato condominiale adottata a maggioranza semplice dell'assemblea. Inoltre i medesimi giudicanti hanno ulteriormente precisato che nei casi sottoposti al loro esame si era in presenza non di un'innovazione consentita di cui al comma 1 dell'art. 1120 c.c., ma di un'innovazione vietata rientrando nelle ipotesi di cui al comma 2 del medesimo articolo; e ciò in quanto la sua realizzazione avrebbe comportato un'alterazione del decoro architettonico, una riduzione quantitativa dell'utilizzazione della cosa comune e un potenziale pregiudizio intollerabile.

Ed anche più recentemente il giudice civile ha ribadito che la delibera assunta a maggioranza dell'assemblea condominiale con cui si concede in locazione a terzi il godimento di una porzione del lastrico solare per l'installazione di una stazione radio base per telefonia cellulare, realizzando per i condomini un godimento "indiretto" derivante dalla percezione del relativo canone, è nulla laddove vada ad incidere sull'estensione del diritto reale di ciascun condomino sul lastrico che risulti suscettibile di godimento diretto da parte dei singoli condomini come avviene, ad esempio, quando la destinazione principale sia quella di terrazzo calpestabile; chiarendo altresì che l'installazione di apparati radio e supporti di antenna sul lastrico solare di un edificio condominiale, per le sue dimensioni e caratteristiche, integra una innovazione e non una semplice modifica, incidendo notevolmente sulla cosa comune ed alterando la funzione originaria del lastrico solare e, in particolare costituisce una innovazione vietata ai sensi dell'art. 1120, comma 2, c.c., laddove l'impianto, non avendo caratteristiche stilistiche comuni con il resto dell'immobile, comporti una disarmonia ed un'alterazione al decoro architettonico dell'edificio, o allorché l'installazione comporti un pregiudizio non tollerabile, non temporaneo, né saltuario all'utilizzazione della cosa comune. E che infine è annullabile la delibera assunta a maggioranza dell'assemblea condominiale con cui si concede in locazione una porzione del lastrico solare per l'installazione di una stazione radio base per telefonia cellulare allorché si presenti in contrasto con il regolamento contrattuale di condominio che vieta l'occupazione, anche provvisoria, di locali e spazi di proprietà ed uso condominiale, salvo approvazione unanime di tutti i condomini.

Talvolta anche il Giudice amministrativo ha avuto occasione di pronunciarsi sull'argomento pervenendo a conclusioni analoghe a quelle del Giudice ordinario. Così, sulla base della premessa che la realizzazione di un'antenna per telefonia cellulare che interessa parti comuni di un edificio in condominio costituisce un' "innovazione" che può recare pregiudizio sia al decoro del fabbricato sia alla sicurezza delle persone e che pertanto la sua realizzazione necessita dell'approvazione di tutti i condomini, è stata riconosciuta la conseguente legittimità del provvedimento comunale recante il diniego all'installazione dell'antenna motivato dalla circostanza che due comproprietari avevano manifestato il proprio dissenso all'intervento.

Inoltre secondo la giurisprudenza civile, in una fattispecie tanto delicata come quella in esame che interessa il diritto alla salute consacrato nell'art. 32 della Costituzione, il consenso all'innovazione non dev'essere soltanto "non equivoco, esplicito ed univoco", ma anche "informato", ossia preceduto dalla necessaria puntuale informazione ai condomini dei possibili rischi derivanti

dall'installazione dell'impianto in una situazione di persistente incertezza scientifica riguardo agli effetti delle onde elettromagnetiche sulla salute e sull'ambiente (Trib. Monza, Sez. II civ., 1 marzo 1999, n. 688 con cui è stata dichiarata *tamquam non esset* una delibera dell'assemblea condominiale di autorizzazione all'installazione di una SRB sul tetto dell'edificio "non avendo tenuto in alcun conto, anche al solo fine di escluderle, le esigenze di tutela della salute dei condomini (non solo di quelli dissenzienti) e comunque non avendo fornito agli stessi alcun elemento valutativo circa le caratteristiche tecniche dell'impianto e la misura della sua possibile nocività").

Vi sono poi casi in cui l'impianto radioelettrico viene installato non in parti comuni dell'edificio condominiale, ma su porzioni dello stabile, ad esempio le terrazze o i balconi, di proprietà esclusiva di singoli condomini. In queste ipotesi ovviamente non risulta necessaria alcuna autorizzazione dell'assemblea condominiale, ma dev'essere valutata la compatibilità dell'intervento, da un lato, con gli interessi della collettività condominiale (proprietaria delle parti comuni dell'edificio) e, dall'altro, con gli interessi degli altri singoli condomini (proprietari esclusivi dei diversi appartamenti). Sotto il primo profilo l'accertamento va condotto alla stregua dell'art. 1122 c.c. il quale prescrive per ciascun condomino il divieto di realizzare nel piano (o nella porzione di piano) di sua proprietà esclusiva opere che rechino danno alle parti comuni dell'edificio. La giurisprudenza ha già affrontato l'ipotesi della localizzazione di infrastrutture per impianti a radiofrequenza su parti di proprietà esclusiva del condominio, pervenendo a conclusioni differenti. Così si segnala una prima pronuncia con cui il Tribunale di Piacenza ritenne che la realizzazione di un ripetitore per telefonia cellulare su un lastrico solare di proprietà esclusiva (mediante semplice ancoraggio ai muri esterni dell'edificio condominiale) non costituisse violazione dell'art. 1122 c.c. poiché non esisterebbe riscontro scientifico circa la pericolosità dell'impianto e in quanto la concessionaria del servizio sarebbe comunque tenuta a presentare all'autorità comunale un progetto sull'incidenza che l'impianto stesso ha sulla statica dell'edificio. In senso contrario il giudice bolognese (Pret. Bologna, ord. 12 aprile 1999), con puntuale motivazione, ha invece accolto in via cautelare la domanda di alcuni condomini diretta ad ottenere la sospensione dei lavori di installazione di una SRB iniziati, senza l'autorizzazione del condominio, su porzione di lastrico solare di proprietà esclusiva di altro condomino ritenendo sussistente il *fumus boni juris* della denuncia di nuova opera in relazione alla violazione dell'art. 1122 c.c. considerato, da un lato, il deprezzamento del valore di mercato dell'edificio condominiale con destinazione residenziale (sia nel suo complesso sia con riguardo alle singole unità abitative) conseguente all'attuale notoria situazione di incertezza scientifica circa gli effetti a lungo termine sulla salute delle onde elettromagnetiche irradiate da tali impianti, e, dall'altro, l'invasività e il non organico inserimento dell'opera nel contesto architettonico dell'edificio condominiale e con riguardo all'ambiente circostante.

VERIDICO MA AMARO BILANCIO DELLA LEGGE QUADRO SULL'INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

E' amara constatazione dell'operatore del diritto che, a distanza ormai di sei anni dall'entrata in vigore della legge 36 del 2001, i principi fondamentali di questa disciplina quadro sull'inquinamento elettromagnetico risultano quotidianamente disattesi nella prassi delle amministrazioni e nelle pronunce dei giudici amministrativi ed ordinari.

Inoltre in questo settore si registra un altissimo, anomalo, sorprendente tasso di incertezza giuridica, che purtroppo spesso si traduce in un sostanziale arbitrio dei giudicanti.

Le fondamentali emergenze sono sostanzialmente le seguenti.

1) La più totale incertezza nell'individuazione delle procedure di approvazione, dei contenuti (distanze di rispetto, zonizzazione, ecc.) e delle finalità (solo urbanistiche, o anche sanitarie ed ambientali) dei regolamenti comunali sulla localizzazione degli impianti di telefonia mobile.

Lampante esempio di questa situazione è la recente sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 1431 del 2007 che ha annullato il regolamento sulla telefonia del Comune di Padova sulla base dell'apodittica affermazione che il Codice delle comunicazioni elettroniche non consentirebbe alle amministrazioni comunali di *"estendere la propria competenza sino a selezionare le aree del territorio individuandone solo alcune come idonee ad ospitare gli impianti"*: così facendo il Cons. Stato, non solo smentisce la propria precedente, ben più motivata giurisprudenza, ma soprattutto perviene a svuotare completamente di contenuto l'art. 8, comma 6, della legge 36/2001 sottraendo ai regolamenti comunali persino la possibilità di pianificare l'ubicazione delle antenne sul proprio territorio, cioè di scegliere, al termine di un procedimento partecipato con i gestori, le aree idonee e quelle inidonee alla localizzazione degli impianti.

2) L'assoluta incertezza delle amministrazioni comunali nel gestire le pratiche autorizzatorie degli impianti di telefonia giacché l'ormai pacifico assorbimento del permesso di costruire nel titolo abilitativo unico del Codice delle comunicazioni non ha fatto venir meno l'obbligatorio controllo urbanistico sulle domande di installazione degli impianti (come ripetutamente affermato dalla Corte Costituzionale e dalla Cassazione penale), e tuttavia non è chiaro quali siano gli strumenti utilizzabili per detto controllo giacché, secondo un'interpretazione rigorosa del Giudice amministrativo (vedi da ultimo TAR Veneto, Sez. II, n. 4102/2006, confermato in sede cautelare da Cons. Stato, Sez. VI, n. 2011/2007), il Comune non potrebbe richiedere al gestore documentazione diversa ed ulteriore rispetto a quella prevista dall'art. 87 del d.lgs. 259/2003, la quale ultima tuttavia in molti casi non consente affatto un controllo di tipo urbanistico-edilizio.

3) Sul piano del regime sanzionatorio la situazione è, a dir poco, allarmante perché a tutt'oggi la legge quadro 36/2001 è un provvedimento sostanzialmente "disarmato" in quanto:

- sul piano amministrativo pecuniario, la mancata individuazione da parte dei due DPCM dell'8.7.2003 delle autorità competenti ad irrogare le sanzioni pecuniarie previste dalla legge quadro in caso di superamento dei limiti di legge di emissioni elettromagnetiche da parte degli elettrodotti e degli impianti radioelettrici, impedisce di considerare operativo il regime sanzionatorio previsto dall'art. 15 legge quadro;

- sul piano amministrativo repressivo, v'è incertezza persino sulla possibilità per i Comuni di ordinare la rimozione degli impianti di telefonia realizzati abusivamente giacché, secondo l'interpretazione del Giudice amministrativo, tale potere è previsto dal Testo Unico dell'edilizia e non dal Codice delle comunicazioni elettroniche che costituirebbe l'unica normativa applicabile nel settore;

- sul piano penale, sussistono gravi incertezze giurisprudenziali in ordine alla corretta applicabilità e, da ultimo, alla stessa configurabilità nel settore del reato di cui all'art. 674 cp (getto pericoloso di cose), ossia dell'unica fattispecie penale sino ad oggi ipotizzata per l'inquinamento elettromagnetico: a tal proposito non si può omettere di ricordare la recente pronuncia della Corte d'appello di Roma che sulla vicenda di Radio Vaticana ha addirittura escluso la possibile configurabilità del reato in esame; inoltre segnalo da ultimo il recentissimo decreto di archiviazione 1 giugno 2007 con cui il GIP presso il Tribunale di Rovigo (a parte le errate considerazioni in fatto e in diritto sui luoghi protetti ai fini dei campi elettromagnetici, che qui però non rilevano), in contrasto con tutti i pacifici precedenti della Corte di Cassazione, ha ritenuto che l'inquinamento elettromagnetico rientri nella seconda, anziché nella prima parte dell'art. 674 cp, rendendo così indispensabile la prova dell'abusività degli impianti e del superamento dei limiti di legge, ancorché gli stessi siano suscettibili di provocare una lesione o una molestia alle persone.

In tale situazione risulta dunque urgente un intervento del legislatore nazionale chiarificatore degli aspetti su richiamati, che riporti nel settore un minimo di certezza giuridica nell'interesse di tutti, cittadini ed operatori.

15 giugno 2007

Matteo Ceruti