

Nota sulle recenti evoluzioni della normativa italiana in materia di campi elettromagnetici seguite alla legge quadro n. 36 del 22 febbraio 2001

di Manuela Guzzo

(Ricercatrice del Centro Nazionale Studi e Ricerche sulle Autonomie Locali; Avvocato del Foro di Pistoia)

1. I decreti di attuazione della legge quadro n.36/1 e l'applicazione del *principio di precauzione*

Dopo una lunga attesa, durata più di due anni, nell'estate del 2003 sono stati emanati i decreti di attuazione della legge quadro 22 febbraio 2001 n.36 "*Legge quadro sulla protezione delle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*, in materia di *limiti di esposizione, valori di attenzione e obiettivi di qualità*. I due decreti ministeriali emanati entrambi in data 8 luglio 2003 fanno riferimento alla protezione della popolazione dalla esposizione ai campi elettromagnetici generati rispettivamente da sorgenti fisse con frequenza compresa tra 100 kHz e 300 GHz e dagli elettrodotti con frequenza di rete di 50 Hz.

L'emanazione dei decreti era stata a suo tempo preannunciata proprio dalla legge quadro n.36/01 che all'articolo 4, comma 2, lettera a) prevedeva appunto che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, sarebbero stati stabiliti i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, le tecniche di misurazione e rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico e i parametri per la previsione delle fasce di rispetto degli elettrodotti.

La mancata emanazione di questi decreti di attuazione ha prodotto gli effetti negativi tipici delle situazioni di vuoto normativo. La legge quadro infatti, in assenza dei decreti di attuazione che avrebbero dovuto tradurre in dettaglio i principi di cautela espressi a livello generale, non ha potuto essere concretamente applicata.

La legge n.36 del 2001 si era messa in luce per la piena applicazione del *principio di precauzione*, stabilito a livello comunitario, che nella sua essenza, supera non solo la logica della *bonifica* dei danni ambientali, peraltro aleatoria, visto che non sempre i danni in natura sono reversibili e che le capacità di rigenerarsi degli ecosistemi non sono illimitate, ma va anche oltre la politica della *prevenzione* in quanto non mira soltanto a prevenire rischi prevedibili, calcolabili o quasi sicuri, bensì ad evitare anche quei rischi che sono solo probabili ed eventuali¹.

¹ Si veda sull'argomento il saggio "Gli effetti del tempo, la posta in gioco e il diritto ambientale" di Nicolas De Sadeleer, in Rivista giuridica dell'Ambiente n.5/2001, ampliamento delle riflessioni svolte dall'autore nella sua opera "Les principes du pollueur-payeur, de prevention, de precaution", Bruxelles, Paris, Bruylant, AUPELF-UREF, 1999.

L'applicazione del principio di precauzione nell'ambito della politica comunitaria è chiaramente enunciata nell'articolo 174, par. II, del Trattato Istitutivo della Comunità Europea che così recita:

*“la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”.*²

Gli effetti più devastanti della mancata emanazione dei decreti di attuazione si sono verificati a carico delle amministrazioni degli Enti Locali e soprattutto dei Comuni. Questi ultimi infatti, in quanto titolari naturali del potere di disciplina dell'uso del territorio, si sono trovati a fronteggiare in prima linea il problema delle autorizzazioni alla installazione degli impianti in aumento parallelamente all'evoluzione del mercato tecnologico.

In presenza di strumenti urbanistici non ancora predisposti a contemplare la presenza di questo tipo di infrastrutture, il cui incremento si è di fatto realizzato solo negli ultimi anni, i Comuni hanno gestito il problema in maniera diversificata.

La legge quadro n.36/2001, considerando l'inadeguatezza degli ordinari strumenti di pianificazione utilizzati dalle amministrazioni comunali, ha previsto all'articolo 8, ultimo comma per i Comuni la possibilità di *“adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici”*.

Tale disposizione pur rafforzando la potestà regolamentare del Comune non ha fatto altro che confermare quanto già a suo tempo previsto dall'articolo 7 della legge quadro n.1150/1942, stabilisce infatti che il PRG deve considerare la totalità del territorio comunale ed indicare, fra l'altro, la divisione in zone e la determinazione di vincoli, le aree sottoposte a speciali servitù, le aree da riservare ad impianti di interesse collettivo o sociale, i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale e paesistico.

2. Le novità introdotte dal D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198

In attesa dell'emanazione dei citati decreti di attuazione della legge quadro è stato emanato D.Lgs. 4 settembre 2002, n. 198, il quale, in attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443³, conteneva *disposizioni per accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche*⁴.

² Per un approfondimento sull'argomento si veda *Inquinamento Elettromagnetico. Legge quadro 22 Febbraio 2001 n.36, un anno dopo Problemi di attuazione a livello nazionale e locale*, studio condotto dal Centro Nazionale Studi e Ricerche sulle Autonomie Locali in collaborazione con ARPAT a cura di Rino Gracili, Manuela Guzzo, Leonardo Mele, Gaetano Licitra.

³ La legge 21 dicembre 2001, n. 443 contiene: “Delega a Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi

Il decreto è stato poi dichiarato incostituzionale con sentenza n.303/2003 della Suprema Corte.

Il provvedimento infatti presentava problemi di legittimità costituzionale anche in relazione alla legge delega n. 443/2001, la quale, tra l'altro, pur stabilendo che il Governo debba predisporre il programma di infrastrutture *“nel rispetto delle attribuzioni regionali”*, di fatto ha escluso ogni potere decisionale delle Regioni in tema di localizzazione delle opere pubbliche e ha disciplinato invece in modo diretto ed immediato il procedimento di formazione del programma ignorando completamente le norme degli strumenti urbanistici vigenti⁵.

Contro questo neo-centralismo statale le Regioni hanno reagito appunto con l'arma dei ricorsi alla Corte Costituzionale⁶.

Per i Comuni la situazione appare più difficile essendo privi di legittimazione processuale davanti alla Corte Costituzionale per far valere quell'autonomia statutaria e regolarmente oggi ancor più rafforzata dalle modifiche costituzionali introdotte con la legge n. 3 del 2001.

Soprattutto in relazione al potere regolamentare degli enti locali il decreto legislativo aveva completamente disatteso il nuovo concetto di potestà regolamentare delineato dal novellato art. 117 della Costituzione, introducendo disposizioni di dettaglio che, di fatto, vanificano le attribuzioni costituzionalmente assegnate ai Comuni.

Così recitava infatti il secondo comma dell'articolo 3: *“Le infrastrutture di cui all'articolo 4, ad esclusione delle torri e dei tralicci relativi alle reti di televisione digitale terrestre, sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento”*.

Il decreto Gasparri inoltre aveva posto ulteriori problemi in relazione alla individuazione del titolo abilitativo necessario per la realizzazione di una infrastruttura tecnologica.

strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”.

⁴ Sul punto si veda *“Inquinamento elettromagnetico tra legge quadro e legge obiettivo”* di Rino Gracili e Leonardo Mele, in *Nuova Rassegna*, rivista quindicinale, n.12, 16 giugno 2003, pagg. 1433 e segg.

⁵ Per quanto riguarda la giurisprudenza immediatamente successiva all'emanazione del decreto Gasparri, occorre rammentare la pronuncia del TAR Veneto del 28 ottobre 2002, n.6118 che ha ribadito l'equivalenza delle nozioni di ambiente e di urbanistica; la pronuncia del Consiglio di stato, sez. V, del 18 novembre 2002, n.6391, in cui si afferma che *“la disciplina secondaria del comune non può estendersi al punto di presupporre essa stessa l'individuazione di aree sensibili, ma deve limitarsi a raccordare il potere concessorio, in armonia con le esigenze urbanistiche e la minimizzazione dell'impatto elettromagnetico, con quanto già determinato a livello regionale”*; la sentenza del Tar Piemonte, sez.I, del 21 dicembre 2002, n.2157 che stabilisce che l'installazione di un'antenna è da considerare un'opera che non importa attività di trasformazione del territorio e costituisce quindi attività priva di rilevanza edilizia, che come tale non necessita di apposita concessione edilizia; infine la pronuncia del Tar Emilia Romagna del 6 febbraio 2003, n.54 che definisce illegittima una procedura espropriativa attivata dal comune al fine di consentire la realizzazione di alcuni impianti di telefonia mobile nonostante tali opere siano state definite strategiche dal decreto Gasparri. Queste infrastrutture infatti pur essendo considerate di interesse pubblico si distinguono dalle opere pubbliche in senso proprio realizzate dallo stato o dagli Enti pubblici territoriali.

⁶ La Regione Marche ha depositato il ricorso il 28.2.2002; la Regione Toscana il 1° marzo 2002; la Regione Umbria il 4.3.2002; la Provincia autonoma di Trento il 4.3.2002; la Regione Emilia Romagna il 5.3.2002.

In base alle norme del nuovo Testo Unico dell'Edilizia (T.U. 6 giugno 2001, n.380) infatti è stato confermato come gli elettrodotti e gli impianti radioelettrici siano soggetti al “*permesso di costruire*” che sostituisce la precedente “*concessione edilizia*”.

L'art. 10 del T.U. sul punto stabilisce che sono subordinati al permesso di costruire gli “*interventi di nuova costruzione*” e l'art. 3 dello stesso T.U., annovera tra tali interventi le opere di urbanizzazione primaria e secondaria (realizzati da soggetti diversi dai Comuni), le infrastrutture e gli impianti, anche per pubblici servizi, *l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e i ripetitori di telecomunicazioni*.

La descrizione piuttosto dettagliata del tipo di impianti soggetti al permesso di costruire sembra non lasciare molti dubbi sull'applicazione della norma in questione.

Il decreto Gasparri invece all'articolo 5 - *Procedimenti autorizzatori relativi alle infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici* - prevedeva una semplice *istanza di autorizzazione* per l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici e la modifica delle caratteristiche di emissione di questi ultimi ed, in specie installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori di servizi di telecomunicazione, di stazioni radio base per reti di telecomunicazioni mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre, per reti a radiofrequenza dedicate alle emergenze sanitarie ed alla protezione civile, nonché per reti radio a larga banda punto-multipunto. Inoltre per gli impianti con tecnologia UMTS con potenza uguale o inferiore a 20 Watt, il II° comma dell'articolo 5 richiedeva solo la *denuncia di inizio attività*.

L'articolo 6 poi prevedeva al primo comma il meccanismo del silenzio-assenso sia per la DIA che per l'istanza di autorizzazione sopra citata, nell'ipotesi in cui entro 90 gg. dalla presentazione del progetto l'amministrazione non abbia provveduto ad emanare un provvedimento di diniego.

Tale procedura era quindi del tutto difforme rispetto a quanto disposto per il *permesso di costruire* il cui rilascio, a conclusione dell'istruttoria, avviene con provvedimento esplicito.

Il potere di cui dispone la Pubblica Amministrazione quindi non è finalizzato all'emanazione dell'atto amministrativo di consenso all'esercizio dell'attività, ma alla verifica della corrispondenza di quanto dichiarato dall'interessato rispetto ai canoni normativi stabiliti per l'attività in questione⁷.

A fronte di un quadro normativo così disomogeneo appare tuttavia un dato inconfutabile che queste infrastrutture costituiscano un elemento perturbatore dell'ambiente urbanistico e che l'incidenza sul territorio dei vari tipi di impianti, come confermato da larga parte della giurisprudenza amministrativa, sia tale da non poter escludere l'obbligo di un titolo abilitativo concessorio.

⁷ Si veda più ampiamente Annalisa Di Piazza *Prime considerazioni sulla natura giuridica della DIA di cui al DLGS 4 settembre 2002 n.198 recante disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche*, in www.giust.it/private/articoli/dipiazza_attivita.htm

3. I decreti di attuazione della legge quadro n.36/01

Uno dei due decreti fissa i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità per le sorgenti fisse con frequenza compresa tra 100 kHz e 300 GHz generati da sorgenti riconducibili a sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi. L'altro decreto invece ha per oggetto la 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.

Il primo decreto è composto da pochi articoli dal contenuto puntuale integrato dal rinvio ai tre allegati (All.A; All.B; All. C) che lo accompagnano.

In coerenza con quanto già stabilito dalla legge quadro rimangono fuori dalla disciplina la regolamentazione delle emissioni a cui sono esposti i lavoratori per ragioni professionali e le esposizioni per scopi diagnostici o terapeutici.

In relazione alle emissioni generate da sorgenti non riconducibili ai sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi la norma rinvia alle restrizioni indicate nella Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 12 luglio 1999, non esplicitamente richiamata a suo tempo nella legge quadro. Per quanto attiene alle *definizioni* l'articolo 2 rinvia all'allegato A del decreto nel quale sono state aggiunte alcune voci la cui definizione non era stata specificata nella legge quadro. In particolare sono state esplicitate le definizioni di *campo elettrico*, *campo magnetico*, *campo di induzione magnetica* e la definizione di *frequenza*.

Contrariamente a quanto pronosticato all'epoca dell'emanazione della legge quadro, i cui decreti di attuazione relativi ai limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità avrebbero previsto *standard* ben più rigidi di quelli vigenti, gli articoli 3 e 4 rinviavano nel merito a quanto indicato nell'Allegato B del decreto che ripropone di fatto i valori indicati nel DM 10 settembre 1998 n.381.

Per le emissioni provenienti da più impianti (esposizioni multiple) l'articolo 5 rinvia a quanto indicato nell'allegato C.

Per quanto riguarda i controlli e le misurazioni viene confermato il ruolo centrale delle ARPA (Agenzie regionali per la protezione ambientale). L'articolo 14 della legge quadro aveva già a suo tempo esteso le competenze delle Agenzie anche nell'ambito della vigilanza sanitaria più propriamente appartenente alle strutture del Servizio Sanitario nazionale (ASL).

Un rafforzamento del ruolo delle ARPA in questo settore era prevedibile. Le tecniche di rilevamento e di monitoraggio di tutti i valori che attengono alla esposizione ai campi

elettromagnetici presuppongono infatti un patrimonio di competenze e di strumenti tecnici che appartengono alle Agenzie. Appare tuttavia opportuno concludere che, sebbene non menzionate nel decreto, le ASL continueranno a svolgere un ruolo fondamentale nelle operazioni di comunicazione del rischio e nella divulgazione delle informazioni di carattere sanitario sulla base dei dati rilevati dalle ARPA.

Una novità è costituita dall'esplicito riferimento alle norme CEI per le tecniche di misurazione e di rilevamento da adottare. Il CEI è l'Ente riconosciuto dallo Stato Italiano e dall'Unione Europea preposto alla normazione tecnica nei settori elettrotecnico, elettronico e delle telecomunicazioni.

Come già accennato l'altro decreto ha per oggetto la 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.

Gli articoli 3 e 4 in particolare riguardano la fissazione dei *limiti di esposizione*, i *valori di attenzione* e gli *obiettivi di qualità*. Per i primi sono stati confermati 100 μT per l'induzione magnetica e 5 kV/m per il campo elettrico così come già previsto nel DPCM 23 aprile 1992.

Per i *valori di attenzione* è stato fissato il limite di 10 μT e per gli *obiettivi di qualità* il limite di 3 μT .

Il precedente Governo, in un ottica di maggior cautela rispetto a quello attuale, mentre per i *limiti di esposizione* aveva ipotizzato di confermare i valori contenuti nell'art.4 del DPCM del 23 Aprile 1992, per i *valori di attenzione* mirava a valori molto più rigorosi.

Nella bozza di decreto predisposta dal Ministro dell'Ambiente infatti era indicato il valore di 0,5 micro Tesla per l'induzione magnetica che corrisponde ad un valore di circa 200 volte inferiore a quello del DPCM del 1992.

Anche per gli *obiettivi di qualità* la bozza del decreto prevedeva il valore di 0,2 micro Tesla da rispettare nella progettazione di nuove linee, nella costruzione di nuovi edifici rispetto agli elettrodotti preesistenti e infine negli spazi destinati all'infanzia.

L'articolo 6 del DPCM prevede una sostanziale modifica ai fini dell'individuazione delle *fasce di rispetto* ovvero la distanza dei fabbricati adibiti ad abitazione o ad altra attività che comporta tempi di permanenza prolungati dalle linee elettriche.

Mentre infatti il DPCM del 23 aprile 1992 a tal proposito adottava uno *standard* unico di distanza che prevedeva per le linee elettriche aeree esterne a 132 Kv una distanza minima di 10 metri, per le linee elettriche a 220 Kv una distanza minima di 18 metri e per quelle a 380 Kv una distanza minima di 28 metri, l'odierno decreto prevede invece un calcolo della *fascia di rispetto* che,

indipendentemente dalla tipologia della linea elettrica considerata, sia calcolata in modo tale da rispettare l'obiettivo di qualità stabilito all'articolo 4 (3 microtesla per il valore dell'induzione magnetica) e tenga conto altresì della "portata in corrente in servizio normale dell'elettrodotto". Il calcolo del valore quindi dipenderà, di volta in volta, dalla tensione della linea, dalle sue caratteristiche (terna semplice o doppia), dall'altezza dei conduttori etc..

Per quanto attiene le tecniche di misurazione e di determinazione dei livelli di esposizione l'articolo 5 richiama nuovamente il ruolo del sistema delle agenzie APAT-ARPA e inoltre prevede per gli elettrodotti con tensione di esercizio non inferiore a 132 kV, l'obbligo da parte dei gestori di comunicare agli organi di controllo una serie di valori con frequenza trimestrale.

Il decreto infine, dopo avere fatto riferimento all'impegno di un continuo aggiornamento sulle ricerche in questo campo, chiude dichiarando decaduti, dall'entrata in vigore del decreto, i DPCM del 23 aprile 1992 e del 28 settembre 1995.

Con entrambi i decreti è stata abbandonata la politica caratterizzata da una forte tendenza precauzionale seguita dal governo precedente. Infatti, se è pur vero che con i nuovi DPCM sono stati individuati limiti comunque inferiori a quelli indicati a livello comunitario è altrettanto vero che proprio la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea 1999/519/CE, citata in entrambi i decreti in commento, al punto 15 stabilisce che *"gli Stati membri hanno facoltà, ai sensi del trattato, di fornire un livello di protezione più elevato di quello di cui alla presente raccomandazione"*.

4. Tecnologia *wireless* e impatto urbanistico

Il decreto firmato dal ministro Gasparri il 28 maggio 2003 ha introdotto in Italia la regolamentazione dei sistemi *wi-fi* ad uso pubblico.

Il provvedimento offre la possibilità di installare reti di tipo *Radio LAN (Local Area Network)* per fornire al pubblico l'accesso ai servizi di comunicazione elettronica sulle bande di frequenza dei 2,4 e dei 5 GHz, mediante una semplice autorizzazione che in base a quanto disposto dall'articolo 3 comma 2 *"costituisce denuncia di inizio attività"*.

Gli operatori che intendono offrire al pubblico i servizi *wi-fi* devono presentare al Ministero delle Comunicazioni un'apposita domanda, secondo lo schema allegato al decreto. La presentazione della domanda dà diritto all'operatore di avviare subito il servizio, nel rispetto delle condizioni indicate dal decreto. I soggetti autorizzati devono rispettare le norme tecniche di esercizio previste per l'uso delle bande 2,4 e 5 GHz dal Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze, non devono arrecare interferenze ad altri servizi ed usare la potenza di emissione prescritta. Le frequenze usate infatti

sono di tipo collettivo e non vengono assegnate a ciascun operatore in maniera esclusiva, come invece avviene nei sistemi di telefonia mobile.

Il decreto definisce anche l'ambito di utilizzazione delle apparecchiature *wi-fi* al pubblico: locali aperti al pubblico e aree confinate a frequentazione pubblica. Tra i luoghi elettivi per l'uso delle *wi-fi* (i c.d. *hot spot*) ci sono, infatti, gli hotel, i bar, i ristoranti, i centri commerciali, gli autogrill, gli aeroporti, dove i cittadini avranno la possibilità di connettersi ad Internet con un accesso a larga banda senza filo.

L'allocazione di questo nuovo tipo di antenne comporterà senza dubbio problemi di compatibilità urbanistica per la necessità di individuare altri siti di installazione e problemi ambientali collegati alla distribuzione capillare di questo nuovo tipo di antenne sugli spazi urbani che porrà in modo ancora più incisivo il problema della tutela della popolazione dalla esposizione ai campi elettromagnetici.

5. Il nuovo “Codice delle comunicazioni elettroniche”(D.Lgs. del 01/08/2003 , n. 259)

Nonostante la Suprema Corte abbia dichiarato incostituzionale il decreto n.198/2002, i contenuti normativi dello stesso sono stati riproposti, pressochè identici, nel nuovo decreto legislativo - D.Lgs. del 01/08/2003 , n. 259 - recante il “*Codice delle comunicazioni elettroniche*” (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.214 del 15 settembre 2003).

In particolare il Capo II del Codice dagli articoli 25 al 39 disciplina il sistema autorizzativo per le reti e i servizi di comunicazione elettronica .

L'articolo 25 prevede che il titolare dell'impresa interessata alla fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica presenti al Ministero delle Comunicazioni una dichiarazione contenente l'intenzione di iniziare la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica. Tale dichiarazione costituisce *denuncia di inizio attività* e deve essere redatta conformemente al modello contenuto nell'allegato n.9 del decreto legislativo. L'autorizzazione per la fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica è assoggettata esclusivamente alle condizioni elencate nelle parti A, B e C dell'allegato 1. Tra i diritti derivanti dall'autorizzazione generale, elencati nel successivo articolo 26, alla lettera b) viene indicato il diritto di *richiedere le specifiche autorizzazioni, ovvero le dichiarazioni, per esercitare il diritto di installare infrastrutture*. Relativamente a questo aspetto la norma richiama i successivi articoli 86,87 e 88.

Gli articoli sono contenuti nel capo V del decreto dedicato alle *Disposizioni relative a reti ed impianti*.

Le suddette norme ripropongono le disposizioni contenute nel Decreto Gasparri relative ai titoli abilitativi necessari alla installazione delle infrastrutture tecnologiche e ai rapporti dei gestori con gli enti locali.

L'articolo 86 si apre con un esplicito riferimento ai poteri di disciplina e uso del territorio proprio dei Comuni e dispone che *“Le autorità competenti alla gestione del suolo pubblico adottano senza indugio le occorrenti decisioni e rispettano procedure trasparenti, pubbliche e non discriminatorie...”*. Relativamente ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità collegati ai campi elettromagnetici l'articolo rinvia alle disposizioni di attuazione di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), della legge 22 febbraio 2001, n.36.

Il nuovo codice delle comunicazioni elettroniche prevede che l'autorizzazione alla installazione delle infrastrutture tecnologiche sia rilasciata dagli Enti Locali conformemente al modello A contenuto nell'allegato n.13.

Anche in questa sede quindi, come era avvenuto per il decreto Gasparri, si rinnova la predisposizione della modulistica che indica in dettaglio come debbano essere compilate le istanze di autorizzazione, con il rischio di invadere ambiti di competenza degli enti locali.

L'invasione di campo, come già evidenziato, costituisce fatto tanto più grave alla luce della riforma del titolo V della Costituzione. L'articolo 117 della Costituzione infatti recita che *“I comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”* e inoltre l'articolo 118 al secondo comma stabilisce che *“i Comuni, le Province e le Città Metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie...secondo le rispettive competenze”*.

In merito ai titoli abilitativi che le Amministrazioni rilasciano per le installazioni il Codice, come a suo tempo disposto dal decreto Gasparri, prevede in generale una *istanza di autorizzazione* mentre per gli impianti con tecnologia UMTS dispone solo l'obbligo di presentare una *dichiarazione di inizio attività*. Tutte le infrastrutture in questione sono assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria.

La differenziazione del titolo abilitativo necessario alla installazione, in relazione al tipo di impianto, contrasta anche qui con le disposizioni contenute nell'art. 10 del nuovo T.U. dell'Edilizia che subordina al *permesso di costruire* gli *“interventi di nuova costruzione”* relativamente ai quali l'art. 3 individua tutti i tipi di *torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e i ripetitori di telecomunicazioni*.

Il nuovo Codice rispetto al decreto Gasparri dedica maggiore attenzione agli aspetti relativi alle procedure espropriative.

Innanzitutto ai sensi dell'articolo 90 gli impianti di comunicazione ad uso pubblico sono definiti opere di pubblica utilità, mentre quelli ad uso privato possono essere dichiarati di pubblica utilità con decreto del Ministero delle Comunicazioni. E' prevista la procedura di esproprio di cui al DPR n.327/01 laddove siano falliti i tentativi di componimento bonario con i proprietari dei fondi sui quali devono essere installati gli impianti.

Gli articoli 91 e 92 invece prevedono un regime di servitù coatta, per la quale non è prevista alcuna indennità, per il passaggio di fili o cavi senza appoggio al di sopra delle proprietà e sui lati di edifici ove non vi siano finestre.

Il Codice pur avendo evitato l'utilizzo di locuzioni esplicite che, come era avvenuto nel decreto legislativo n.198/2002, disponevano apertamente che l'installazione degli impianti sarebbe avvenuta in deroga agli strumenti urbanistici vigenti ha tentato comunque di "imbrigliare" i poteri degli enti locali sia attraverso l'introduzione di un primo livello autorizzativo statale che precede quello successivo e "secondario" alla installazione sul territorio proprio degli enti locali, sia attraverso un *iter* procedurale predefinito che consente poche interferenze a livello amministrativo locale.

Oltre al riferimento alla *conferenza di servizi* a cui si ricorre nell'ipotesi di dissenso dell'Amministrazione interpellata per l'autorizzazione alla installazione l'articolo 86 dà risalto agli strumenti di concertazione tra gli enti locali e gli operatori.

In effetti i protocolli di intesa, stipulati anche a livello locale, si sono spesso rivelati una soluzione ottimale per il raggiungimento di un equilibrio preventivo tra le esigenze di "copertura" del servizio e quelle di tutela dell'ambiente e del territorio, evitando inoltre l'incremento del contenzioso amministrativo che ad oggi ha raggiunto delle dimensioni esorbitanti.

Anche a livello nazionale infatti, il 17 dicembre 2003, è stata siglata un'intesa tra ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e Ministero delle Comunicazioni per snellire le procedure di autorizzazione alla installazione delle antenne.

L'accordo ha tra i suoi scopi quello di individuare aree ed immobili pubblici che possano essere messi a disposizione degli operatori di telefonia mobile, la costituzione di un catasto nazionale degli impianti, progetti di monitoraggio nazionale, studi per la riduzione dei livelli di esposizione della popolazione.

Il protocollo non sembra tuttavia avere risolto del tutto gli scontri tra alcune amministrazioni locali, comitati di cittadini e i gestori della telefonia in quanto si tratta di un provvedimento che ha solo valore di linea guida per le amministrazioni comunali e non di legge. Il contenzioso

amministrativo quindi è destinato ad aumentare proporzionalmente all'evoluzione tecnologica che impone l'installazione di nuove infrastrutture soprattutto se si pensa che entro il 30 giugno 2004 scade il termine fissato dal bando di gara entro il quale i gestori titolari di licenza UMTS devono completare la copertura di tutti i capoluoghi di regione. Saranno altresì destinati ad un incremento i ricorsi alla Corte Costituzionale in relazione agli interventi normativi delle Regioni⁸ in materia di *elettrosmog* per la supposta violazione di competenze esclusive dello Stato (v. tutela dell'ambiente).

⁸ Si veda ad esempio la recente sentenza della Suprema Corte n.311/2003 con la quale è stato dichiarato incostituzionale l'articolo 3, comma 12, lettera a) della L.R. della Lombardia 6 marzo 2002, n.4, in cui secondo la Corte è stato introdotto un parametro (distanza delle antenne) che ha violato la competenza esclusiva dello stato in materia di tutela dell'ambiente.