

T.A.R. TOSCANA

15 GENNAIO 2001

PRESIDENTE: VIRGLIO

ESTENSORE: LUNDINI

PARTI: COMUNE DI GROSSETO

(avv.ti Gori, Tamburrini)

CORECO TOSCANA

(avv. Vincelli)

**Telecomunicazioni •
Impianti • Inquinamento
elettromagnetico • Assenza
legge regionale •
Regolamento comunale •
Competenza.**

Se è vero che l'art. 4, comma 3 D.M. 381 del 1998 postula una disciplina regionale in tema d'installazione, modifica e risanamento di impianti di radiocomunicazione al fine di garantire il rispetto dei limiti e dei valori stabiliti per i campi elettromagnetici, è altrettanto vero che tale disposizione non impedisce che nella stessa materia

possano intervenire anche i comuni, con propri appositi regolamenti, tanto più se questi si muovono sostanzialmente nell'ambito delle attribuzioni connesse alla funzione di governo del territorio, sebbene con specifico riferimento ad aspetti di protezione ambientale e salvaguardia della salute pubblica. Quindi anche il sopravvenire di una legge regionale sull'elettrosmog non incide sulla potestà regolamentare del comune in materia di salute della collettività, nel cui alveo è riconducibile altresì una regolamentazione sulla fattispecie.

Con deliberazione n. 97 del 24 novembre 1999, il Consiglio comunale di Grosseto ha approvato il « Regolamento per l'installazione di antenne radio base per telefonia cellulare », « finalizzato a tutelare la salute pubblica dall'inquinamento elettromagnetico ».

Il regolamento ha finalità conoscitive del livello di esposizione della popolazione di Grosseto ai campi elettromagnetici; dispone la valutazione preventiva dei campi suddetti in caso di installazioni di nuove stazioni radio base o modifiche di quelle esistenti; disciplina le installazioni predette sotto il profilo edilizio; postula la necessità di pareri dell'Arpat sulle istanze presentate dai genitori per le s.r.b.; richiede ai gestori stessi la presentazione del programma di sviluppo biennale delle loro reti di telefonia cellulare; indica iniziative di verifica periodica, strutture sensibili, fasce di rispetto, limitazioni urbanistiche, ecc.

Il comitato regionale di controllo, con decisione n. 492 del 15 dicembre 1999, ha peraltro annullato la deliberazione di cui sopra, rilevando che « la competenza a disciplinare la materia attiene alla regione e non al comune ai sensi dell'art. 4 del decreto 10 settembre 1998 n. 381 (decreto Ronchi) ».

Avverso tale determinazione insorge il comune di Grosseto con ricorso proposto dinanzi a questo T.A.R., deducendo:

1) Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione del d.m. 10 settembre 1998 n. 381. Violazione e omessa e/o falsa applicazione artt. 33 e ss. Legge urbanistica. Violazione dei principi in tema di esercizio del potere della pubblica amministrazione. Il rinvio alla disciplina della regione, nell'ambito delle sue competenze, è stato dettato in relazione alle funzioni urbanistiche ed igienico-sanitarie, per le quali la regione stessa ha funzioni (legislative) concorrenti, ex art. 117 Cost., nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Tali materie sono peraltro oggetto

di regolamentazione tipica nei regolamenti edilizi e di igiene, di competenza comunale. I primi (art. 33 L. n. 1150/42) dettano, tra l'altro, la disciplina in ordine alle « norme igieniche di particolare interesse edilizio » ed alle cautele da osservare « a garanzia della pubblica incolumità ». I secondi (art. 344 TULS) dispongono per la prevenzione e rimozione delle cause di insalubrità. Si tratta di atti che si connotano per la particolare autonomia che loro discende da espresse previsioni di legislazione primaria e che è rafforzata dall'art. 128 Cost. (autonomia comunale).

Non può ammettersi dunque che una fonte secondaria, come il regolamento ministeriale, possa sovrapporsi fino ad annullare il potere normativo conferito ai comuni da leggi dello Stato, fin quando la regione non abbia emanato la disciplina in esame. La regione esercita poteri solo concorrenti, nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato. L'individuazione della regione come competente alla disciplina in esame è stata effettuata per le funzioni di programmazione territoriale ex art. 3 L. 142/90, che però non costituiscono condizione per l'esercizio del potere normativo-regolamentare del comune, ove questo, prima dell'attivazione del potere regionale, sia già legittimato.

Ciò a maggior ragione quando il decreto ministeriale sia di per sé già chiaro, completo ed esauriente.

Restano comunque intatti, in questo quadro, i poteri regionali (peraltro di solo indirizzo e coordinamento dell'attività comunale) di cui all'art. 25 L. n. 47/85.

2) Violazione di legge. Violazione e/o omessa applicazione e/o considerazione dell'art. 5 L. 142/90 come modificato dall'art. 2 comma 4, L. 3 agosto 1999 n. 265 (disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 8 giugno 1990 n. 142). Violazione del principio di sussidiarietà. Mentre l'art. 5 suddetto poneva originariamente come limite della potestà regolamentare dei comuni il « rispetto della legge », la legge di modifica n. 265/99 fa obbligo ai comuni di esercitare il potere regolamentare nel rispetto dei « principi fissati dalla legge ».

Inoltre, l'art. 9 della L.R. n. 88/98 rinvia all'art. 35 L.R. n. 5/95 il quale dispone che i regolamenti edilizi sono « approvati » dai comuni.

Il suddetto riconoscimento dell'autonomia regolamentare dei comuni, induce a ritenere non solo che i poteri dispositivi attribuiti alla regione dal D.M. 381/98 non possano inibire i poteri comunali per l'emanazione dei regolamenti, ma anche che la competenza in materia dei comuni vada riconosciuta per espressa previsione del combinato disposto delle LL.RR. 88/99 e 5/95.

Conclude per l'annullamento degli atti impugnati.

L'istanza cautelare è stata accolta, con ordinanza n. 392 del 21 marzo 2000.

La regione Toscana è costituita in giudizio e controdeduce *ex adverso* alle censure del comune istante.

Alla pubblica udienza del 10 maggio 2000, la causa è passata in decisione.

DIRITTO. — Il comune di Grosseto, con deliberazione del consiglio comunale n. 97 del 24 novembre 1999, ha approvato il « Regolamento per l'installazione di antenne radio base per telefonia cellulare ».

Il deliberato suddetto è stato peraltro annullato dal comitato regionale di controllo, con decisione del 15 dicembre 1999, sul rilievo « che la competenza a disciplinare la materia di cui trattasi attiene alla regione e non al comune ai sensi dell'art. 4 del decreto 10 settembre 1998 n. 381 (decreto Ronchi) ».

Premesso che tale decreto reca « norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana », la specifica questione sottoposta al collegio consiste nello stabilire se, a fronte della disposizione richiamata dall'organo tutorio, sussistano o residuino spazi per l'espletamento (ed eventualmente entro quali limiti) dell'autonomia regolamentare del comune in tema di impianti per la telefonia cellulare.

In merito, il dato normativo di partenza è costituito, evidentemente, dall'art. 4, comma terzo, del citato decreto interministeriale n. 381/98, che così recita: « Nell'ambito delle proprie competenze, fatte salve le attribuzioni dell'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, le regioni e le province autonome disciplinano l'installazione e la modifica degli impianti di radiocomunicazione al fine di garantire il rispetto dei limiti di cui al precedente art. 3 e dei valori di cui al precedente comma, il raggiungimento di eventuali obiettivi di qualità, nonché le attività di controllo e vigilanza in accordo con la normativa vigente... ». Il successivo art. 5 del medesimo D.M. demanda poi alla stessa fonte regionale anche la disciplina di eventuali « azioni di risanamento » degli impianti esistenti.

Ciò stante, reputa il Collegio che la chiave di lettura fondamentale delle disposizioni in questione, per quanto in questa sede particolarmente interessa, sia contenuta nelle « linee guida applicative » del ripetuto D.M. n. 381/98. Si tratta di un documento che è stato elaborato, per favorire un'uniforme applicazione del regolamento medesimo, da un gruppo di lavoro interministeriale di cui facevano parte, tra gli altri, anche i sottosegretari firmatari del decreto in questione, e la cui redazione è stata curata dall'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente. In tale documento si evidenzia espressamente, al punto 4, che i limiti di esposizione compatibili della popolazione e i relativi valori di cautela « possono essere facilmente rispettati con una corretta pianificazione ed installazione sia degli impianti per la telefonia cellulare che di quelli utilizzati per le comunicazioni radiotelevisive » e 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 ».

Ebbene, poiché è evidente che le considerazioni suddette — formulate tra l'altro proprio in sede di commento dell'art. 4 del decreto Ronchi — costituiscono un'interpretazione « quasi autentica » di quest'ultimo, la tesi del comune ricorrente sulla legittimità del proprio atto regolamentare ne risulta fortemente avallata, se non addirittura provata *per tabulas*.

D'altro canto, come esattamente rimarca il comune medesimo, il rinvio alla disciplina regionale, operato dal D.M. n. 381/98, è strettamente ed espressamente riferito all'« ambito » delle competenze regionali e quindi anche ai limiti istituzionali di queste ultime. Tale rinvio non è dunque tale da determinare l'arresto del potere regolamentare del comune, ove esso, nello specifico settore di interessi, sia garantito dalla legge, dovendosi sempre considerare che la potestà legislativa regionale, nelle materie di competenza primaria o concorrente *ex art.* 117, primo comma, della Costituzione, deve svolgersi « nei limiti dei principi fondamentali stabiliti

dalle leggi dello Stato » e quindi anche di quelli che attengono alle possibilità di espletamento dei poteri regolamentari comunali. Ed anche nelle ipotesi in cui la legislazione regionale sia di carattere meramente attuativo (ultimo comma del citato art. 117), essa non si presta ontologicamente a sbarrare la strada all'autonomia regolamentare dei comuni, a meno che non si tratti di materie completamente escluse dagli ambiti di competenza comunale.

Non è certo quest'ultimo, peraltro, il caso di specie, atteso che il coacervo di interessi pubblici per cui è richiesta la disciplina regionale *ex* art. 4, comma 3, del ripetuto D.M. n. 381/98, riguarda chiaramente la materia ambientale-urbanistico-edilizia, nonché quella igienico-sanitaria di tutela e promozione della salute umana e quella, infine, specificamente in tema di inquinamento elettromagnetico. Si tratta dunque di settori d'intervento e disciplina, in ambito locale, non esclusivi della legge regionale ed in cui questa dev'essere pertanto coordinata con i regolamenti comunali, non potendosi certamente negare la competenza comunale (anche di carattere normativo) nelle materie suddette. Quanto, infatti, al primo ordine di funzioni (urbanistiche in senso lato), sono pacifiche le attribuzioni comunali in tema di governo del territorio, gestione, trasformazione, salvaguardia del suolo e protezione dell'ambiente. In merito il potere normativo dei comuni è tra l'altro sancito espressamente dall'art. 33 della L. n. 1150/42, con la previsione dei regolamenti edilizi comunali.

Per ciò che attiene poi agli aspetti igienico-sanitari, il comune ricorrente invoca la competenza in tema di « regolamenti d'igiene », *ex* art. 344 T.U.L.S. 27 luglio 1934 n. 1265. In merito, il Collegio non può esimersi dal precisare che le competenze comunali in materia sanitaria, sono state fortemente ridimensionate per effetto del D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502 che ha trasformato le Asl in enti strumentali delle regioni, dotati di personalità giuridica pubblica, con una compiuta regionalizzazione del sistema sanitario (cfr., anche, al riguardo, art. 114 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112). Tuttavia, non può negarsi che ancora residuino, pur nell'attuale sistema, competenze d'ordine sanitario demandate ai comuni, come si evince dalle disposizioni di cui al D.Lgs. suddetto n. 502/92 in tema di funzioni partecipative, propulsive, propositive, programmatiche e d'integrazione socio sanitaria comunque assegnate ai sindaci e ai comuni stessi (art. 2, comma 2-bis, art. 3 ultimo comma, art. 3-bis comma 7, art. 3-septies comma 6); dalle funzioni, altresì, attribuite ai sindaci come rappresentanti delle comunità locali, ai sensi dell'art. 117 del D.Lgs. n. 112/98, per interventi d'urgenza « in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale »; dalle residue funzioni, infine, in tema di disciplina (particolarmente in connessione con profili urbanistico-edilizi e di gestione del territorio) di aspetti igienico-sanitari strettamente locali *ex* T.U.L.S. n. 1265/34. Il che è sufficiente per concludere, anche da questo punto di vista, per l'esistenza di un ambito di possibile espletamento del potere regolamentare del comune.

Quanto, infine, alle funzioni e ai compiti amministrativi in tema di inquinamento elettromagnetico (ed è questa, ovviamente, la materia più direttamente implicata nella vicenda in esame) essi pertengono, a livello locale, non solo alle regioni, ma anche ai comuni, ai sensi dell'art. 84 del ripetuto D.Lgs. n. 112/98. Ed è principio consacrato normativamente quello per cui il comune può adottare regolamenti per disciplinare l'esercizio delle sue funzioni (vedi art. 5 della legge n. 142/90).

Se è vero, insomma, che l'art. 4 comma 3 del D.M. n. 381/98 postula una disciplina regionale in tema d'installazione, modifica e risanamento di impianti di radiocomunicazione al fine di garantire il rispetto dei limiti e dei valori stabiliti per i campi elettromagnetici, è altrettanto vero, ad avviso di questo collegio, che tale disposizione non impedisce che nella stessa materia possano intervenire anche i comuni, con propri appositi regolamenti.

Tanto maggiormente, poi, tale possibilità dev'essere riconosciuta quando, come nella specie, il regolamento del comune venga adottato in assenza della legge regionale e quindi, nelle more dell'intervento di quest'ultima, assuma un valore meramente suppletivo. Nel caso di cui trattasi, in effetti, il comune di Grosseto ha chiaramente esplicitato, nella deliberazione caducata dal Co.Re.Co., il quadro di carenza normativa cui ha inteso ovviare, peraltro in un settore innegabilmente delicato (per valutazione tipizzata del legislatore nazionale), in quanto implicante la garanzia di interessi primari (tutela della salute pubblica) e quindi insuscetibili di essere lasciati senza la prevista composita tutela. Il rapporto, del resto, nella materia che ne occupa, intercorrente tra legge regionale e regolamento comunale può essere assimilato a quello esistente, in generale, tra la prima e le leggi statali di principio. E quindi, così come si è ammesso (prima in via interpretativa e poi per disposizione espressa posta dall'art. 17 della L. 16 maggio 1970, n. 281) l'esercizio della potestà legislativa regionale anche in assenza delle leggi « cornice » (surrogabili dal semplice rispetto dei principi desumibili, per le singole materie, « dalle leggi vigenti »), ugualmente deve ammettersi, nel caso in esame, la possibilità dell'esplicazione dell'autonomia regolamentare del Comune in assenza della legge regionale e nei limiti, evidentemente, delle disposizioni di produzione nazionale poste dal D.M. n. 381/98. Del resto quest'ultimo pone un quadro di principi e limiti cautelativi già di per sé abbastanza completo e dettagliato, tale quindi da postulare integrazioni applicative più d'ordine procedurale che sostanziale.

In buona sostanza il regolamento comunale di cui trattasi è legittimamente intervenuto, ad avviso del collegio, in spazi propri e disponibili all'autonomia regolamentare di livello comunale.

Va ancora rimarcato, a questo proposito, che il comune, in quanto ente naturale primigenito, esponenziale degli interessi della collettività locale, ha finalità tendenzialmente generali per la cura degli interessi suddetti (vedi art. 9 L. 142/90). Questo evidentemente non gli consente di occuparsi di tutto (se non, ed anche qui entro certi limiti, sul piano meramente politico, oltre che sotto l'aspetto della difesa giurisdizionale degli interessi locali), poiché le sue competenze amministrative specifiche sono comunque delimitate dalla legge. Tuttavia, quello suddetto è pur sempre un principio (naturale corollario dell'autonomia comunale consacrata dall'art. 128 Cost.) alla stregua del quale va condotto l'esame ed il riscontro degli ambiti d'intervento propri del comune, nell'ottica, altresì, del principio di sussidiarietà e nel quadro di tendenziale devoluzione della cura degli interessi pubblici ai livelli locali.

Sul piano, poi, più direttamente attinente al contenuto concreto del regolamento comunale in esame, si rileva come lo stesso si sia mosso sostanzialmente nell'ambito delle attribuzioni connesse alla funzione di governo del territorio, sebbene con specifico riferimento ad aspetti di protezione ambientale e salvaguardia della salute pubblica. In questa prospettiva, i

poteri del comune non possono essere disconosciuti (vedi, al riguardo, sempre in tema di stazioni radio base per telefonia cellulare, Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2000, n. 1993) e del resto non è estranea alla materia urbanistico-edilizia in senso lato la tutela e la promozione delle condizioni igieniche e quindi della salute della collettività (si pensi alla « zonizzazione » del territorio comunale nei piani regolatori, alla disciplina delle destinazioni d'uso, all'allogazione delle zone industriali lontane dagli abitati, alle cautele e misure prescrivibili in ambito comunale per le « industrie insalubri »).

Da ultimo il collegio deve rilevare che nelle more della causa è intervenuta, « in attuazione del D.M. 10 settembre 1998, n. 381 », la legge regionale toscana 6 aprile 2000, n. 54 (B.U.R.T. n. 17 del 17 aprile 2000), contenente la « Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione ».

Ciò stante, il collegio stesso deve comunque precisare che la persistenza dell'interesse del comune di Grosseto alla decisione della causa non può essere messa in discussione, sia in ragione della situazione di fatto e di diritto esistente al momento dell'adozione del regolamento comunale, sia per una possibile, almeno parziale, ultrattività di quest'ultimo anche in presenza della legge regionale suddetta, sia, infine, sul piano meramente ideale e di principio, per l'interesse ad una decisione di riconoscimento della legittima esplicazione delle sfere di competenza garantite all'ente dall'ordinamento.

Posto quanto sopra, esula dall'oggetto del presente contenzioso l'esame dei possibili rapporti ed interferenze tra la legge regionale ed il regolamento comunale.

Per completezza, va comunque cennato che la legge regionale, nella materia in esame, è chiaramente fonte gerarchicamente sovraordinata ai regolamenti comunali. E quindi, richiamando, ancora una volta, per analogia ed a titolo esemplificativo, i rapporti (cui si è già precedentemente fatto cenno) intercorrenti tra legge statale di principio e legislazione della regione, si deve rilevare che la legge regionale, ove intervenga nella disciplina della stessa specifica materia oggetto di regolamentazione a livello comunale, prevale sul regolamento dell'ente locale. Se anche dunque, non può escludersi una « riserva di competenza » per quest'ultimo, essa dev'essere limitata alla disciplina di dettaglio, a quella correlata a specifiche esigenze comunali, a quella non implicata dalla disciplina regionale a monte ed in definitiva agli aspetti che non mettono in discussione il ruolo, anche di coordinamento e di uniformità di indirizzo, proprio della regione. La problematica, del resto, non è nuova poiché si pone in termini analoghi ad esempio nei rapporti tra legge regionale in materia urbanistica e disposizioni comunali dei regolamenti edilizi e delle norme di attuazione degli strumenti di pianificazione territoriale.

Le possibili soluzioni e gli spazi di coesistenza sono quelli di cui s'è detto, ben dovendosi tenere presente, in ogni caso, il criterio della gerarchia delle fonti ed il principio per cui la legge successiva prevale, in caso d'incompatibilità, su quella preesistente.

Alla stregua delle superiori considerazioni, e con assorbimento di ogni profilo di censura non esaminato, va conclusivamente accolto il ricorso in epigrafe, con annullamento, per l'effetto, dell'atto tutorio impugnato.

Le spese e gli onorari della causa, anche in ragione della relativa novità delle questioni trattate, possono essere compensate integralmente tra le parti.

P.Q.M. — Il T.A.R. Toscana, Firenze, Sez. I, accoglie il ricorso in epigrafe.

Compensa le spese e gli onorari di giudizio.

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

ANCORA IN TEMA DI
ELETTROSMOG DA
ANTENNE PER LA
TELEFONIA MOBILE

1. **C**on la sentenza in epigrafe viene ancora una volta affrontata la problematica connessa all'elettrosmog con riguardo al « Regolamento per l'installazione di antenne radio base per telefonia cellulare », ed in particolar modo se sussistano o meno spazi per l'espletamento del-

l'autonomia regolamentare del comune in tema di impianti per la telefonia cellulare. Si sottolinea come il rinvio alla disciplina regionale operato con il decreto interministeriale 10 settembre 1998, n. 381 — emanato in base all'art. 1 comma 6 lett. a) n. 15 legge 31 luglio 1997, n. 249 che demanda al Ministro dell'ambiente d'intesa con quelli della sanità e delle comunicazioni, di fissare con propri decreti i suddetti tetti di compatibilità per le soglie di elettrosmog — da un lato legittimi la regione ad assumere la posizione di soggetto attivo in ordine alle questioni di natura ambientale e dall'altro, a contrario, non determini l'arresto del potere regolamentare del Comune in materia. Se è vero che l'art. 4 comma 3 del D.M. n. 381 del 1998 postula una disciplina regionale in tema d'installazione, modifica e risanamento di impianti di radiocomunicazione al fine di garantire il rispetto dei limiti e dei valori stabiliti per i campi elettromagnetici, risulta però nella sentenza in epigrafe che è altrettanto vero per il collegio che tale disposizione non impedisca che nella materia possano intervenire anche i comuni con propri ed appositi regolamenti, soprattutto se questi intervengano in assenza di una legge regionale e quindi nelle more dell'intervento legislativo in tal senso.

Il Comune diviene così attore nel contemperare gli interessi delle collettività locale alla salute, anche in assenza di un parere ambientale di competenza regionale.

La sentenza *de quo* nell'operare una delimitazione soggettiva della materia in capo a enti determinati (Stato, regione, comune) implicitamente affronta e risolve positivamente il problema relativo alla pericolosità per l'uomo dell'energia elettromagnetica irradiata¹.

¹ In tal senso la giurisprudenza concorda. Si vedano, in particolare, i provvedimenti del Trib. Padova, ord. 17 novembre 1998, n. 465, in *Guida dir.*, n. 38/99, 14 ss., col commento di SACCHETTINI, *La tutela della salute non ammette proroghe*; Pret. Rimini, 12 giugno 1999, n. 37/99, 16 ss., con commento di COLOSIMO, *Riconosciuta l'esistenza di un rapporto diretto*

tra esposizione a campi elettromagnetici e patologie; T.A.R. Veneto, ord. 29 luglio 1999, n. 927, con commento di ROCCO, *Valutati gli effetti da esposizione prolungata*; Cons. St., ord. 28 settembre 1999, n. 1737; T.A.R. Emilia Romagna, Sez. Bologna, ord. 28 maggio 1999, n. 179 che ha sospeso i lavori di realizzazione di una stazione radio-base per la telefonia cellulare; Pret.

2. Con la raccomandazione del 12 luglio 1999² il Consiglio della CE ha sollecitato Stati membri e commissione europea ad affrettare il passo nell'adozione di efficaci misure di protezione nell'elettrosmog, individuando i limiti di esposizione ai campi elettromagnetici. Mentre il consiglio provvedeva nel senso specificato in guisa del pericolo che l'esposizione a radiazioni elettromagnetiche potesse determinare all'uomo, l'O.M.S. affermava che « non esistono, a tutt'oggi, prove scientifiche certe che le onde elettromagnetiche rappresentino un rischio per la salute »³, contraddicendosi rispetto ad affermazioni del passato in cui sosteneva l'esatto contrario⁴.

Il Consiglio ricorda comunque nelle premesse della raccomandazione l'esistenza del principio di sussidiarietà, in base al quale nei settori che non sono di sua esclusiva competenza (come appunto quello delle radiazioni ionizzanti) la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione essere realizzati meglio a livello comunitario.

Del resto nell'ordinamento giuridico italiano in un primo momento solo fonti normative secondarie sono intervenute sulla fattispecie ai sensi del combinato disposto dell'art. 4 legge 23 dicembre 1978 n. 833 e dell'art. 2 comma 14 legge 8 luglio 1986 n. 349 che attribuiva al Ministero delle Poste e Telecomunicazioni (ora delle Comunicazioni) in coordinamento con il Ministero della Sanità e con il Ministero dell'Ambiente il compito di proporre i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e di esposizione relativi ad inquinanti di natura fisica nonché delle concentrazioni e di esposizione relativi ad inquinanti di natura fisica nonché delle emissioni negli ambienti abitativi⁵. Tali limiti venivano adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, come già avvenuto per quanto riguarda la massima esposizione ai campi elettrici e magnetici generati dalla frequenza industriale negli ambienti abitativi con il d.P.C.M. 23 aprile 1992 che all'art. 4 prevede l'intensità di campo magnetico « in aree o ambienti in cui si possa ragionevolmente attendere che gli individui trascorrono una parte significativa della giornata ».

Pietrasanta, 8 novembre 1986, in *Foro it.*, 1987, I, 3372 ss.; T.A.R. Puglia, Bari, 9 febbraio 1986, n. 29, secondo cui « le radiazioni elettromagnetiche alterano l'ambiente »; Cass. 27 luglio 2000, n. 9893, in *Diritto & Giustizia*, 2000, n. 37, 48 ss., con commento di ROSSETTI, *Alla Corte non basta il rispetto dei limiti*; Trib. Napoli, ord. 25 luglio 1999; Trib. Roma, ord. 5 novembre 1999; T.A.R. Lazio, Sez. II-bis, 8 luglio 1999, n. 1624, in *Dir. radiotelecom.*, 1999, 109 ss., con la nota di LAX, *Una nuova « guerra dell'ente »: riflessioni sulle disposizioni in materia di esposizione ai campi elettromagnetici per gli impianti radiotelevisivi*.

² Cfr. Consiglio UE, racc. 1999/519/CE del 12 luglio 1999, in *G.U. Com. Eur.* 30 luglio 1999, nonché in *Guida dir.*, n.

38/99, 20 ss., con commento di FRATELLI, *Indicati i limiti di base relativi alla frequenza*.

³ Cfr. BAZZI, *L'Oms: non ci sono prove che l'elettrosmog sia dannoso per la salute*, in *Corriere della Sera*, 31 marzo 2000, 17.

⁴ L'O.M.S. nel 1998 aveva ipotizzato la pericolosità per la salute umana delle onde elettromagnetiche in un suo promemoria, sollecitando studi al fine di verificarne la nocività per l'uomo.

⁵ Per un più puntuale delinearci della procedura vedi Di GIOVANNI, LO PIPARO, *Gli impianti radiotelevisivi ed elettronici in genere, le antenne e gli impianti di protezione da scariche atmosferiche*, in AA.VV., *La sicurezza degli impianti*, Milano, 2000, 166 ss.

In un secondo momento la problematica è stata regolata (non ancora con legge⁶ ma) col decreto ministeriale (Ministro dell'ambiente) 10 settembre 1998 n. 381 il quale disciplina le onde elettromagnetiche con frequenze sopra i 100 Khz, prodotte quasi esclusivamente dalle attività umane e fissa « i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici connessi al funzionamento ed all'esercizio dei sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza compresa fra 100 Khz e 3000 Ghz ». Vengono previste ampie deleghe a regioni e province autonome: l'art. 4 affida loro il raggiungimento di obiettivi di qualità, nonché attività di controllo e vigilanza anche in collaborazione con l'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per quanto attiene all'identificazione degli impianti e delle frequenze loro assegnate », consentendo loro di attivarsi sui titolari degli impianti per opportune azioni di risanamento, che però potevano limitarsi a tematiche sanitarie⁷.

Soltanto nel 2001 il Parlamento ha affidato la delicata materia ad una legge, argomentando che una fonte normativa di primo grado sia l'unica in grado di tutelare valori costituzionali della portata del diritto alla salute, del diritto all'ambiente e al paesaggio (inteso anche come pianificazione del territorio) quali quelli oggetto della materia.

La legge 22 febbraio 2001, n. 36 recante « Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici » presenta un ambito di applicazione molto esteso. Essa, come rilevato, accanto alla tutela della salute aggiunge la tutela del paesaggio; inoltre prevede limitatamente agli elettrodotti l'adozione di misure specifiche relative alle caratteristiche tecniche e alla localizzazione a tutela degli interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesaggistici e ambientali.

La legge definisce, inoltre, gli aspetti terminologici relativi al campo elettrico, al campo magnetico e a quello elettromagnetico; al concetto di frequenza, ai limiti di esposizione, al valore di attenzione, agli obiettivi di qualità collegati ovviamente a quelli di tutela per la salute umana e dell'ambiente per minimizzare le emissioni e tutelare il paesaggio, al concetto di elettrodotto, all'esposizione dei lavoratori e sistemi o impianti radiotelevisivi, e infine agli impianti fissi per la telefonia mobile e per la radiodiffusione.

Aspetti salienti della nuova normativa sono l'istituzione con l'art. 7 del catasto nazionale delle sorgenti fisse di campi elettromagnetici e criteri per i cosiddetti piani di risanamento.

I limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità sono demandati a successivi decreti interministeriali.

⁶ In realtà il Ministro dell'ambiente Edoardo Ronchi aveva provveduto a presentare un d.d.l., avente ad oggetto una Legge quadro sulla protezione da esposizione a campi elettrici, che attualmente giace in Parlamento (atto n. 4816/C e 4273/S). Si veda a proposito: STEFANIZZI, *Campi elettromagnetici, radiofrequenze e salute*, in *Civiltà cattolica*, 2000, II, 578 ss.

⁷ Vedi al riguardo FIORAVANTI, IACOMELLI, MACCHIA, RAMACCI, SANTONOCITO, *Il problema corre sull'onda. Elettrosmog: biosfera a rischio* (pubblicazione del WWF), Roma, 1998, 133 ss.; vedi altresì PINTO, *Commento all'art. 3 commi 1-3, in Sistema radiotelevisivo e Autorità per le telecomunicazioni*, a cura di Lipari, Bocchini, Stammati, Padova, 2000, 423 ss.

Da un punto di vista soggettivo viene istituita una commissione tecnico-scientifica con la partecipazione di quattordici esperti ministeriali nonché rappresentanti delle regioni, dei comuni, delle province e delle comunità montane tramite le loro associazioni (Anci, Upi ed Uncem).

Il compito affidato alla commissione è particolarmente rilevante: essa dovrebbe infatti proporre in base ai risultati delle inchieste epidemiologiche e delle ricerche sperimentali, nonché dell'evoluzione delle conoscenze tecnico-scientifiche, misure adatte a contenere l'inquinamento da campi elettromagnetici.

Il catasto nazionale è realizzato nell'ambito del sistema informativo e di monitoraggio previsto dal d.P.R. e in coordinamento con i catasti regionali.

Le competenze affidate alle regioni sono, infine, rilevanti. Ad essa spetta: l'individuazione dei siti di trasmissione dell'emittenza radiotelevisiva, la definizione dei criteri per l'installazione degli impianti radioelettrici fissi, la definizione dei tracciati degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kv, le modalità di rilascio delle autorizzazioni, la realizzazione e la gestione del catasto delle sorgenti fisse dei campi elettromagnetici, la definizione delle competenze in materia di province e di comuni.

Entro un anno dalla promulgazione della legge la regione deve adottare su proposta dei soggetti gestori un piano di risanamento al fine di adeguare in modo graduale e comunque entro il termine di tre anni gli impianti radioelettrici già esistenti ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità stabiliti dallo Stato.

Per la realizzazione degli obiettivi i concessionari degli impianti devono fornire tutti quegli elementi necessari alla valutazione del campo elettromagnetico a terra, come per esempio la frequenza, la potenza, il tipo di emissione, l'altezza da terra del sistema radiante, il diagramma di radiazione.

Con la legge *de quo* appare finalmente superata quella conflittualità Stato-Regioni evidenziata soprattutto nella sentenza della Corte costituzionale n. 382 del 1999, volta alla soluzione del conflitto dello Stato con la regione Veneto in riferimento alla legge regionale riapprovata il 29 luglio 1997 concernente « Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti. Regime transitorio »⁸.

La Corte costituzionale (e dopo di essa l'Avvocatura dello Stato) aveva difatti rilevato che la materia di tutela della salute, con riferimento all'esposizione dell'uomo a campi elettrici e magnetici, e segnatamente le pre-

⁸ Secondo il Governo tale legge nel dettare disposizioni in materia di distanze tra le costruzioni residenziali, scolastiche e sanitarie e le linee elettriche esterne con tensione uguale o superiore a Kv 132, invadeva ambiti che rientrano nella competenza dello Stato in base ai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 aprile 1992, 28 settembre 1995. Inoltre i valori fissati erano notevolmente diversi da quelli indicati dal primo di tali decreti; il che comportava che le maggiori spese sostenute dal gestore della rete elettrica per ottemperare alle pre-

visioni della legge medesima ricadevano su tutti gli utenti del territorio nazionale, a fronte del non dimostrato beneficio degli abitanti della sola regione Veneto.

Ad avviso della regione Veneto la competenza in materia era desumibile proprio dalle disposizioni richiamate dal Governo e dalla considerazione che mai esso aveva formulato rilievi sulle precedenti leggi emanate dalla stessa regione e che, a partire dal 1993, avevano provveduto ad indicare le distanze dei fabbricati dagli elettrodotti.

scrizioni fissate per gli impianti di trasmissione e di distribuzione di energia elettrica, come pure per settori finitimi quali quello della telefonia cellulare e dell'inquinamento acustico, costituivano « competenza esclusiva » dello Stato, volta a assicurare condizioni e garanzie uniformi per tutti i cittadini ovunque sparsi sul territorio nazionale; competenza nella specie esercitata sulla base di criteri estremamente prudenziali ed oggettivamente cautelativi.

Oggi, invece, si riconosce una concorrenza di Stato, regioni e comuni nella materia *de quo*.

La Corte, infatti, sulla base di tale principio, in ordine alle altre censure che attengono da un canto all'invasione delle competenze statali in tema di determinazione di valori di campo elettrico e magnetico e dall'altro, alla lesione dell'interesse nazionale ed a quello di altre regioni, le dichiara l'una infondata e l'altra inammissibile⁹.

La regione dunque si mantiene pur sempre nell'ambito di attribuzioni sue proprie ed in particolare « alla disciplina del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché protezione dell'ambiente »¹⁰.

Alla funzione di governo del territorio si riallaccia anche una competenza in materia « ambientale », tutelata indirettamente dalla Costituzione agli artt. 9 e 32. In questo ambito la regione figura come ente rappresentativo della molteplicità degli interessi legati alla dimensione territoriale, e non può non reputarsi legittimataria anche del potere di verifica della compatibilità degli interventi che, attuati da vari soggetti, comportano modifiche sul territorio.

In definitiva sembra che allo stato dell'arte Stato, regione e comune entrambi competenti in materia di « elettrosmog », esso coinvolgendo sia l'aspetto di pianificazione del territorio, sia quello relativo all'ambiente che quello inerente la salute del singolo cittadino.

Ovviamente la legge n. 36 del 2001¹¹ e i precedenti decreti ministeriali contribuiscono a circoscrivere i poteri degli enti locali in relazione agli interessi di cui trattasi, e a determinare un coordinamento di competenze in materia.

Si deve solo, per ultimo, evidenziare che ove mai gli interessi presi in considerazione fossero quelli inerenti l'ambiente e la persona fisica anche altre leggi dovrebbero prendersi in considerazione al fine di una lettura integrata del quadro normativo, e massimamente la legge n. 349 del 1986 istitutiva del Ministero dell'ambiente.

ALFONSO CONTALDO

⁹ Vedi Corte cost., sentenza 7 ottobre 1999, n. 382, 6 (stampato).

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Per un approfondimento vedi TUM-

BIOLO, *L'inquinamento elettromagnetico*, Milano, 2001, spec. 40 nonché, con una panoramica normativa regionale, 47 ss.