

T.A.R. LAZIO

21 APRILE 1999  
(ORDINANZA)

**PRESIDENTE:** ELEFANTE

**RELATORE:** POLITO

**PARTI:** OMNITEL

PRONTO ITALIA S.P.A.  
(avv. Brizzolari, Sica)  
COMUNE DI ROMA

**Telecomunicazioni •  
Impianti • Elettrosmog •  
Limiti di esposizione •  
Delibere comunali •  
Sospensione.**

*Le imprese licenziate per l'esercizio di reti o per l'esercizio della telefonia fissa o mobile non possono superare i limiti previsti per l'elettrosmog nelle postazioni indicate dal Comu-*

*ne. Tuttavia una successiva delibera comunale con la quale si escluda tout court senza motivazioni adeguate la possibilità di installare impianti di telefonia mobile e similari su ospedali, scuole, asili nido, case di cura e riposo o nella loro prossimità a distanza inferiore a 50 mt. al fine di salvaguardare la salute pubblica non si configura suffragata da obiettive indagini e verifiche.*

**R**itenuto:  
— che il provvedimento di revoca dell'autorizzazione in precedenza rilasciata dal Comune di Roma in favore della Società ricorrente per l'installazione di un'antenna di telefonia cellulare, a seguito di una prima deliberazione, si configura assistito dal *fumus boni juris* in relazione ai dedotti vizi di violazione dell'art. 7 della l. n. 241/1990 — stante il mancato avviso dell'inizio del procedimento — e del principio di irrevocabilità dei titoli abilitativi all'esecuzione di interventi edilizi, sancite dall'art. 4, sesto comma, della l. n. 18/1977;

— che il fine di rilievo pubblico di salvaguardare la salute pubblica e le condizioni di salubrità dei luoghi, cui per espressa indicazione in motivazione è preordinato l'impugnato provvedimento di revoca, non si configura suffragato da obiettive indagini e verifiche, in contraddittorio con il beneficiario del provvedimento revocato, circa la mancata osservanza dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, individuati con parametri certi dagli artt. 3 e 4, secondo comma, del decreto interministeriale 10 settembre 1998, n. 381;

— che tale fase istruttoria si configura tanto più necessaria ove si consideri che l'installazione dell'impianto di telecomunicazione è stato in precedenza assentito dall'Amministrazione, con pieno affidamento della Società interessata, risultando osservati gli adempimenti procedurali e le disposizioni sugli interventi edilizi nel territorio comunale vigenti alla data del rilascio del titolo autorizzatorio;

— che sussistono, in relazione alla disposta rimozione dell'impianto di telecomunicazione, gli allegati estremi di danno in ordine all'iniziativa di impresa, nonché all'organica distribuzione sul territorio della rete di telefonia cellulare quale in precedenza programmata dalla Società istante;

— che, quanto alle esigenze di ordine sanitario che si è inteso tutelare, resta nella disponibilità dell'amministrazione di porre in essere in ogni momento le opportune verifiche circa l'effettiva osservanza dei parametri di compatibilità elettromagnetica quali definiti dagli artt. 3 e 4, secondo comma, del d.l. n. 381/1998.

P.Q.M. — Accoglie la proposta domanda cautelare e, per l'effetto, dispone la sospensione del provvedimento impugnato.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Autorità amministrativa ed è depositata presso la Segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

**GLI IMPIANTI DI  
TELECOMUNICAZIONI E LA  
TUTELA DELLA SALUTE**

**L**e ordinanze in epigrafe sulla scorta di un precedente della stessa Corte<sup>1</sup> sollevano le problematiche connesse ai vincoli posti dall'installazione degli impianti di telecomunicazione a ragione della tutela della salute dei soggetti abitanti vicini agli stessi impianti. Un intrecciarsi di competenze al riguardo (Ministero delle Comunicazioni, Autorità per garanzia nelle comunicazioni, ISPEL, Regioni e Comuni) non rendono facile la definizione di parametri ai quali le imprese licenziate per l'esercizio di reti o per l'esercizio della telefonia fissa o mobile debbono adeguarsi per tutelare la salute di quanti abitano o operano nelle vicinanze di impianti di tlc, vuoi per la genericità di previsioni che non sono in grado di dar luogo ad una pianificazione in grado di tener conto delle esigenze della collettività, vuoi per l'oscillazione dei limiti ritenuti pericolosi per l'esposizione. La vicenda a cui riferisce la prima ordinanza non sembra esulare da questa situazione di pressapochismo che è possibile riscontrare sulla materia, se è vero che in seguito ad una prima pianificazione comunale per l'organica distribuzione della rete di telecomunicazione sul territorio ha fatto seguito una successiva delibera della Giunta comunale con la quale si escludeva la possibilità di installare impianti di telefonia mobile e similari (non si comprende la *ratio* della puntualizzazione, che non terrebbe conto dei ponti radio necessari alla televisione o di quelli necessari per le reti telefoniche fisse) su ospedali, scuole, asili nido, case di cura e di riposo o nella loro prossimità a distanza inferiore ai metri cinquanta, evidenziando quasi che la tutela della salute possa conoscere forme di procrastinazione per i soggetti non appartenenti agli utenti dimoranti in tali luoghi: insomma una sorta di valutazione dell'impatto dell'elettromog in ragione della sopportabilità dei soggetti interessati. Tale valutazione, da parte del Comune che ha emanato il provvedimento impugnato sarebbe stata fatta addirittura *a posteriori*, dopo aver autorizzato addirittura le opere murarie necessarie al sostegno degli impianti. La Corte adita nella decisione finale sarà facilitata da un ordinamento giuridico come quello della Regione Lazio che contempla la definizione della materia con un'apposita legge anche se rivolta esplicitamente ai ripetitori televisivi, individuando sia i limiti sanitari per la messa in opera di impianti ma limiti sanitari dell'elettromog delineandone le soglie di pericolosità, sia il procedimento amministrativo in grado di tutelare sia le persone, sia le imprese interessate ai servizi che hanno modo di individuare per tempo nella loro pianificazione ingegneristica la messa in opera impianti di tlc. Il problema semmai si sarebbe posto in maniera più complessa laddove un Giudice amministrativo avrebbe dovuto decidere altrove, visto che per ora il legislatore nazionale non ha ancora approvato il d.d.l. governativo in materia<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> L'ordinanza del T.A.R. Lazio, I sezione, richiamata è stata emanata in data 18 dicembre 1996, Codacons vs. Min. PP.TT. e Omnitel, riportata in FIORAVANTI, IACOMELLI, MACCHIA, RAMACCI, SANTONICITO, *Il problema corre sull'onda. Elettro-*

*smog: biosfera a rischio* (pubblicazione del WWF), Roma, 1998, 133 ss.

<sup>2</sup> È all'esame del Senato il d.d.l. n. 4816, ovvero la legge quadro sull'inquinamento elettromagnetico, già approvato dalla Camera dei deputati.

2. La nozione giuridica di impianto non può non rinviare alle infrastrutture necessarie al funzionamento dei servizi; pertanto il codice postale delinea come impianti i cavi, i fili, i sostegni, le antenne, le condutture ed ogni altra installazione che possa attraversare un bene immobile altrui (art. 232), e quindi anche i cavi in sede autostradale (art. 239), i materiali esterni ed interni in opera, le linee e le centrali (art. 14 r.d. 19 luglio 1941 n. 1198). Se il vecchio codice postale (r.d. 27 febbraio 1936 n. 645) prevedeva accanto alla concessione per l'esercizio dei servizi di tlc altresì la concessione per la costruzione e l'esercizio degli impianti, l'attuale codice postale (d.p.r. 29 marzo 1973 n. 156) prevede un'unica concessione per i servizi e per la realizzazione delle infrastrutture. Oggetto della concessione, ma anche della licenza individuale, ex art. 196 cod. postale sono l'installazione delle infrastrutture solo se funzionali alla gestione dei servizi in generale; sicché l'obbligo di provvedere alla costruzione delle infrastrutture assume rispetto ad esso una funzione meramente strumentale. In questa ottica bisogna leggere le norme della Convenzione Stato-Sip (ora in capo a Telecom Italia) che sanciscono l'obbligo per la concessionaria di costruire, modificare e sviluppare gli impianti necessari per assicurare i servizi di tlc (art. 13) e di mantenerli in perfetto stato di funzionamento con la manutenzione ordinaria e straordinaria necessaria alle installazioni (art. 14), provvedendo nel contempo alla ripartizione delle competenze tra il soggetto pubblico e quello privato in ordine alle operazioni da seguire al riguardo. Il servizio diviene così oggetto primario della concessione (e con la legislazione più recente il licenziatario) per il cui espletamento è possibile attivare un'infrastruttura, e tale *ratio* la possiamo trovare altresì nell'art. 6 d.p.r. 19 settembre 1997 n. 319 allorché si prevede il rilascio di una licenza individuale per l'esercizio della telefonia vocale, allo stesso modo che per la sola posa di una rete infrastrutturale<sup>3</sup>. In questa ottica bisogna leggere la normativa del codice postale che prevede ex art. 185 che gli impianti di telecomunicazione dei soggetti licenziatari non possano essere eseguiti se i relativi progetti non siano stati approvati preventivamente dal Ministero delle Comunicazioni (e per i licenziatari dall'Autorità garante per le comunicazioni), mentre negli atti di concessione della concessionaria pubblica vengono stabiliti i casi in cui occorre la preventiva approvazione del progetto.

Solo con l'approvazione del progetto è possibile poi provvedere alla sua esecuzione, la quale è sottoposta ad un controllo costante, con un collaudo finale e l'omologazione delle apparecchiature necessarie al suo funzionamento.

<sup>3</sup> Per una panoramica delle problematiche connesse all'istituto giuridico della licenza individuale così come concepita dalla Direttiva 97/13/CEE vedi CARDARELLI; ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto delle telecomunicazioni*, Bari, 1997, 102 ss.; RADICATI DI BRONZOLO, *Il diritto comunitario delle telecomunicazioni*, Torino, 1999, 121 ss.; RANGONE N., *Gli atti amministrativi per l'attività di impresa nel settore delle telecomunicazioni*, in *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, a cura di Cassese,

Bonelli, Milano, 1999, 114 ss. Per i riflessi che potrà avere il regime amministrativo sui nuovi media vedi ESPOSITO R., *La risposta normativa all'evoluzione tecnologica*, in *Informazione e telecomunicazioni*, a cura di Zaccaria, XXVIII *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, Padova, 1999, 231 ss. Per i riflessi sui servizi a limine con il medium televisivo ci si permette di rinviare al nostro *Profili giuridici dei nuovi media*, Padova, 1999, 180 ss.

L'attività di vigilanza e controllo deve pertanto intendersi innanzi tutto come criterio di sintesi nel quale confluisce e si riassume ogni altro parametro di giudizio: dalla legalità alla regolarità tecnica, dalla convenienza amministrativa alla economicità. Essa pertanto avviene anche nelle fasi materiali della posa delle infrastrutture per verificare se quanto effettuato corrisponda o meno a quanto previsto nel titolo abilitante. Anzi ex art. 4 d.m. (Ministro delle Comunicazioni) 12 novembre 1997 fra gli obblighi del concessionario vi è appunto quello di rispettare i vincoli del titolo amministrativo, il rispetto delle norme sanitarie, ambientali, urbanistiche e di assetto territoriale per l'installazione delle infrastrutture e delle apparecchiature, nonché l'installazione di apparati di rete conformi alla normativa vigente in materia di approvazione e di omologazione. Una volta effettuata l'installazione l'Autorità o il Ministero hanno la facoltà di effettuare una sorta di verifica complessiva del funzionamento degli impianti: il collaudo previsto dall'art. 200 cod. post. si presenta come un'attività facoltativa, che avendo perso l'originaria obbligatorietà appare piuttosto come una verifica<sup>4</sup>. Tuttavia la norma non ha abolito la disposizione vessatoria per la quale l'attività deve essere fatta a spese del licenziatario/concessionario, lasciando ad oggetto privato la sopportazione delle spese di un'attività accertatoria che costituisca un'esplicitazione dell'esercizio delle funzioni pubbliche onde prevenire eventuali abusi.

L'attività procedimentale anche se non disciplinata dall'art. 200 cod. post. si articola in due fasi con la verifica materiale sull'impianto messo a punto dal soggetto licenziatario/concessionario ed il giudizio finale sulla buona esecuzione dell'opera. Le operazioni che compongono la prima fase sono quelle dette di volta in volta dall'esperienza professionale del collaudatore e dalle regole d'arte, laddove la seconda fase si esplicita nella emissione di una dichiarazione di scienza sulla buona esecuzione dell'opera. Nel suo complesso l'attività del collaudatore costituisce un'attività di accertamento in senso lato da cui esula ogni aspetto discrezionale: il collaudatore deve infatti rendere la sua dichiarazione sulla base di criteri tecnico-scientifici che escludono ogni valutazione di opportunità. L'istituto è diretto a garantire l'interesse dell'Amministrazione ad un'esecuzione a regole d'arte dell'infrastruttura perché non possa provocare danni a terzi; ciò vale sia per i ponti radio, poiché questi possono recare interferenze su altre bande non assegnate al soggetto in questione, sia per gli impianti in rete se anche il d.m. (Ministro delle Comunicazioni) 25 novembre 1997 all'art. 4 n. 1 prevede l'accesso agli impianti ed al locale per verificare l'adempimento degli obblighi connessi per i funzionari dell'Autorità a ciò delegati. Pertanto il procedimento di collaudo non può non contenere altresì un subprocedimento ispettivo di natura locale poiché rivolta al luogo in cui l'infrastruttura si trova. Esiste un vero e proprio diritto in capo al soggetto, contro il quale è effettuata l'ispezione, di assistere al suo svolgimento anche assistito da un suo legale di fiducia. Sembra possa prevedersi un diritto al preventivo avviso all'ispezione qualora que-

<sup>4</sup> Vedi al riguardo COLLIA, voce *Impianti di telecomunicazione*, in *Nss. dig. it.*, *Appendice*, vol. III, Torino, 1982, 1242 ss.; CHIAPPETTA, *Telecomunicazioni*,

*telematica, informatica e nuovi servizi*, Roma, 1988, 113 ss.; IDEM, *Legislazione delle telecomunicazioni e telematica*, Milano, 1990, 36 ss.

sta non abbia carattere d'urgenza; viceversa può non prevedersi il preavviso qualora le motivazioni d'urgenza siano esplicitate in un apposito provvedimento e l'Autorità voglia porre in essere un'attività a sorpresa per la quale non ritiene ammissibile nessuna preventiva attività dialettica, ritenendolo un atto non ripetibile nelle stesse condizioni di genuinità e veridicità. Proprio lo snodarsi del sub-procedimento appare ad una prima lettura sostanzialmente difforme sia dal procedimento di accertamento amministrativo, così come previsto nella legge 7 agosto 1990 n. 241 che ha creato un *corpus* di norme che in via generale regola la materia<sup>5</sup>.

È previsto che i soggetti interessati ai collaudi siano obbligati a farli eseguire, ponendo in capo al privato un vero e proprio obbligo alla sua esecuzione. La partecipazione del privato viene pertanto prevista in forma passiva, ma ciò non comporta che il rapporto giuridico che si viene ad instaurare possa dirsi improntato più al comando che al dialogo. A questo proposito sembra opportuno citare il pensiero del Caianiello, il quale ha sottolineato come anche questi rapporti non debbano essere considerati « più *ex parte principis* bensì *ex parte populi*, cioè dal punto di vista dei singoli che di esso dovrebbe avvantaggiarsi, cioè dal punto di vista del cittadino cui dovrebbero essere sempre riconosciute pretese a titolo individuale nei confronti dello Stato-amministrazione, con la conseguenza di superare la categoria stessa dell'interesse pubblico come presupposto a quello individuale »<sup>6</sup>.

Presupposto della attività accertativa nella prima fase sub-procedimentale del collaudo è l'omologazione delle apparecchiature che compongono l'impianto. Esso viene disciplinato nel Piano regolatore telefonico nazionale ed appare vincolante nei confronti del gestore.

Il procedimento dell'omologazione prevede che i sistemi di tlc di nuovo tipo vengano sottoposti ad una verifica ad opera dell'Istituto Superiore delle Comunicazioni, prima che il ministro li approvi ai fini di una loro diffusione sul mercato. La specificazione effettuata non impedisce che sugli impianti possono essere impiegati strumenti non omologati, anche se il collaudatore (qualora l'Amministrazione decida di avvalersi della facoltà di collaudare) può in tal caso evidenziare l'esito negativo dell'accertamento.

L'attività del singolo va infatti contemperata con gli interessi pubblici per il settore: pertanto si provvede già da tempo a formulare unitariamente con aggiornamenti annuali programmi di sviluppo pluriennali degli impianti, che definiscono in dettaglio gli investimenti, le realizzazioni e le scelte gestionali. L'attività di coordinamento della programmazione è attribuita al Ministero delle Comunicazioni fin dalla fase di impostazione dei programmi e si estende con continuità alla sua fase di esecuzione ed alla messa in opera degli impianti.

<sup>5</sup> Per un'analisi delle problematiche inerenti l'accertamento amministrativo vedi GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1993, II, 155; GUARINO, *Atti e poteri dello Stato*, 1994, 244 ss.; BASSI, *Lezioni di diritto amministrativo*, IV ed., Milano, 1995, 172 ss.; GUERRA M.P., *Fun-*

*zione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996, 185 ss.

<sup>6</sup> Così CAIANIELLO, *Il cittadino e le trasformazioni dello Stato, Relazione al 6° Convegno di studi amministrativi* (Varenna, 28 settembre 1990), Milano, 1992, 64.

« In effetti è ormai di generale acquisizione il concetto che gli impianti di telecomunicazioni costituiscono un'infrastruttura indispensabile per lo sviluppo di attività economiche e presentino, nel contempo, caratteristiche di pubblica utilità tali da conferire ai servizi di telecomunicazioni aspetti di indubbia rilevanza sociale »<sup>7</sup>.

La pianificazione si sviluppa a diversi livelli; innanzi tutto con il Piano nazionale delle telecomunicazioni (d.m. 12 giugno 1990) che ne rappresenta il fondamento sia considerando unitariamente lo sviluppo degli impianti e quello dei servizi, sia fissando principi ed obiettivi validi per la durata della pianificazione e prevedendo la possibilità di periodiche revisioni. Nonostante la sua importanza, come è stato già ricordato<sup>8</sup>, tale Piano non è oggetto di alcun richiamo legislativo (e anche del codice postale), e quindi il suo rispetto può essere garantito solo dall'attività di vigilanza sia del Ministero delle Comunicazioni sia dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Per quanto riguarda le società aventi titolo amministrativo per l'esercizio di gestione di reti (concessionaria pubblica e licenziatari individuali ex art. 6 d.p.r. 19 settembre 1997 n. 319) il Piano costituisce un riferimento costante poiché essi traggono nella specie la loro forza vincolante attraverso uno strumento di natura negoziale<sup>9</sup>, quali il capitolato d'oneri per i licenziatari o la convenzione per i concessionari pubblici. Del resto l'art. 20 Convenzione Stato-Sip (ora in capo a *Telecom Italia*) prevede l'elaborazione di « piani pluriennali di massima » e « piani tecnici esecutivi »: i primi sono complementari ai Piani regolatori e contengono previsioni e programmi sull'andamento dell'utenza, del traffico e dei servizi, mentre i secondi sono di natura operativa. Proprio per verificare la corrispondenza al Piano degli obiettivi dei singoli privati ex art. 185 cod. post. viene prevista l'approvazione dei progetti per gli impianti di tlc, prevedendo nel contempo che i lavori non possano essere eseguiti se la relativa progettazione non sia stata preventivamente adottata dall'amministrazione, sia ex art. 3 comma 16 legge 31 luglio 1997 n. 249, laddove si puntualizza come l'installazione e l'esercizio degli impianti radiotelevisivi debba essere autorizzata preventivamente anche nel progetto del Ministero delle Comunicazioni. Appare evidente che la politica degli investimenti nel settore assuma un ruolo importante come strumento di politica economica ed industriale e pertanto non può sorprendere che l'attività di coordinamento della programmazione svolta dal Ministero fin dalla fase dell'impostazione dei programmi si estenda alla fase di esecuzione ed alla messa in opera degli impianti.

L'approvazione del progetto comporta la dichiarazione di pubblica utilità dello stesso ai sensi del successivo art. 213 cod. post., anche se come è stato già sottolineato<sup>10</sup> la norma non prevede alcuna tipicità dell'atto aclarativo della pubblica utilità, delineando la fattispecie in maniera più lascia di quanto faccia l'art. 186 cod. post.; viene stabilito il carattere

<sup>7</sup> Vedi al riguardo CADERMATORI; VALLETTI BORGNI, *Il nuovo codice postale e delle telecomunicazioni*, in *Dir. radiotelecom.*, 1973, 22 ss.

<sup>8</sup> Così CHIAPPETTA, *Telecomunicazioni, telematica, informatica e nuovi servizi*, cit., 115 ss.

<sup>9</sup> Vedi in tal senso CARDARELLI, ZENOVICH, *op. supra cit.*, 92.

<sup>10</sup> Così CADERMATORI, VALLETTI BORGNI, *op. et loc. supra cit.*

di pubblica utilità per gli impianti di tlc e le opere accessorie occorrenti per la funzionalità degli impianti, purché esercitati dallo Stato o dai concessionari (e licenziatari) per servizi ad uso pubblico, con la conseguenza sia di un possibile esproprio dove questo ex art. 180 fosse soltanto presupposto sia di limitazioni legali alla proprietà dove queste fossero sostanzialmente previste ma accomunate alle servitù anche per effetto dei principi vigenti nella legislazione.

3. Il 5 maggio 1994 il Parlamento Europeo ha approvato una Risoluzione C/592/94 in cui si chiede alla Commissione e al Consiglio di definire una strategia basata su cambiamenti tecnologici e strutturali volta ad arginare l'inquinamento elettromagnetico provocato anche dagli impianti e dai terminali di tlc. Viene dunque programmato un intervento normativo dal momento che le difficoltà « di evidenziare una relazione dose effetto non impediscono di adottare misure legislative volte a creare un sistema di limitazione all'esposizione dei lavoratori e del pubblico che tenga conto delle possibilità offerte dal trattamento del problema alla fonte », la qual cosa però non ha però dato luogo ad alcun tipo di risposta concreta al problema dell'inquinamento elettromagnetico, anche per l'intervento costante di gruppi di pressione collegati all'industria dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni. Il Consiglio dell'UE ha quindi puntualizzato le linee di azione al riguardo con la Raccomandazione 1999/519/CE del 12 luglio 1999 laddove invita gli Stati membri ad adottare un quadro di limiti fondamentali e di livello di riferimento che attuino misure relative alle sorgenti o alle attività che determinano l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, valutando le situazioni di esposizioni a sorgenze diverse.

Parimenti nel nostro ordinamento giuridico non esistono regole chiare a tutela della popolazione dai periodi generati da campi elettromagnetici generati dagli impianti di tlc, anche se si evidenzia l'attenzione del legislatore a creare le coordinate del settore. In questa ottica bisogna interpretare l'art. 18 comma 1 l. n. 223 del 1990 laddove prevede che per « esigenze sanitarie », e quindi di tutela della salute, il Ministero delle Poste e delle Telecomunicazioni (ora delle Comunicazioni) possa promuovere intese per realizzare la coesistenza del maggior numero di impianti diffusivi anche attraverso la costituzione di consorzi per l'installazione e l'esercizio degli impianti, per la loro realizzazione in comune nell'ambito dello stesso bacino di utenza, per la costruzione e la manutenzione delle opere connesse<sup>11</sup>. In questo compito il Ministero delle Comunicazioni deve operare coordinandosi con il Ministero della Sanità e con il Ministero dell'Ambiente, poiché il combinato disposto dell'art. 4 legge 23 dicembre 1978 n. 833 e dell'art. 2 comma 14 legge 8 luglio 1986 n. 349 attribuiscono alle due Amministrazioni il compito di proporre i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e di esposizione relativi ad inquinanti di natura fisica nonché delle emissioni negli ambienti abitativi<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Vedi al riguardo ESPOSITO R., *Commento all'art. 18*, in *Il sistema radiotelevisivo pubblico e privato*, a cura di Roppo, Zaccaria, Milano, 1991, 392 ss.

<sup>12</sup> Vedi CELOZZI, *L'inquinamento da campi elettromagnetici*, in *Gazzetta am-*

*biente*, 1995, n. 6, 243 ss.; MACALUSO, BERTONI, *La liberalizzazione dei servizi e delle infrastrutture: principi generali*, in *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, cit., spec. 101 ss.

Tali limiti vengono adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sono stati già fissati 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 ». Il provvedimento ha recepito i limiti dall'IRPA (International Radiation Protection Agency), i quali confrontati con i risultati delle ricerche internazionali tengono conto unicamente degli effetti derivanti da esposizione di breve durata a campi magnetici di intensità tale da produrre danni certi negli individui esposti, non prendendo invece in considerazione i possibili effetti a lungo termine.

Tuttavia la normativa non interviene sulle alte frequenze emesse dagli impianti di tlc, poiché a causa della mancata emanazione dei due d.m., mediante i quali il Ministro dell'ambiente avrebbe dovuto indicare i limiti per emissioni elettromagnetiche alle alte frequenze nell'ambiente esterno mentre il Ministro della Sanità avrebbe dovuto fare altrettanto per gli ambienti di lavoro, non sarebbe stato possibile delineare un intervento *ad hoc*. A questa situazione tenta di porre un rimedio « parziale » il decreto ministeriale 10 settembre 1998 n. 381 (di intesa fra il Ministro dell'Ambiente, quello della sanità e quello delle Comunicazioni) che determina i tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana, definendo altresì le unità di misura.

Sugli impianti di tlc ed in particolare su quelli che irradiano segnali radiotelevisivi sono intervenute tre leggi regionali. La prima è stata quella della Regione Piemonte (legge 23 gennaio 1989 n. 6) recante la disciplina in materia di telecomunicazioni, la quale prevede all'art. 1 che per l'installazione o la modifica di impianti per le teleradiotelecomunicazioni sia necessaria l'autorizzazione del Presidente della Giunta regionale e l'autorizzazione edilizia rilasciata dal sindaco<sup>13</sup>, la quale ai sensi del successivo art. 3 può essere rilasciata all'interno od all'esterno del centro abitato nei comuni privi dello strumento urbanistico mentre in quelli dotati dello strumento urbanistico in qualunque zona tranne in quelle in cui sia espressamente vietato dallo stesso strumento. La seconda è quella della Regione Lazio (legge 11 settembre 1989 n. 56) recante il piano regionale degli insediamenti radiotelevisivi, il quale viene emanato su proposta della Giunta regionale secondo i principi generali enunciati all'art. 3. Questi prevedono la localizzazione degli impianti in specifiche aree individuate dai Comuni anche in deroga agli strumenti urbanistici, con il progressivo spostamento delle emittenti radiotelevisive collocate su stabili di abitazioni civili.

L'installazione o la modifica degli impianti di emittenza radiotelevisiva è subordinata alla autorizzazione della Giunta regionale su proposta degli assessorati all'urbanistica ed alla sanità previa verifica sia della conces-

<sup>13</sup> Le competenze regionali e comunali appaiono ben definite al riguardo vedi D'IGNAZIO, GAMBINO, URBANI, *Le funzioni locali, in Autonomie locali e riforme costituzionali*, a cura di Gambino, D'Ignazio, Moschella, Rimini, 1998, 139 ss.; VANDELLI, MASTRACOSTINO, *I comuni e le province*, Bologna, 1998, II ed., 81 ss.; VESPERINI, *I poteri locali*,

Roma, 1999, 42 ss. In particolare sull'informatizzazione e i riflessi nella gestione dei servizi locali vedi LIMONE, CHIRENTI, *Guida ai sistemi informativi automatizzati degli enti locali*, Rimini, 1999. Più specificatamente sulla comunicazione dell'ente locale vedi GNECCHI, *La comunicazione istituzionale dell'ente territoriale locale*, Torino, 1998.



sione edilizia, sia del documento comprovante la potenza dell'impianto, sia del certificato dell'istituto pubblico che valuta i valori di esposizione della popolazione alle radiazioni per l'analisi delle compatibilità elettromagnetiche delle antenne. Inoltre *ex art. 7* nei casi nei quali venga riscontrato in una determinata area a seguito di controlli il mancato rispetto del livello massimo di esposizione previsto, il Presidente della Giunta regionale o il sindaco del Comune territorialmente competente provvede ad assegnare ad ogni impianto il valore limite di campo elettrico da non superare nell'area. Trascorsi trenta giorni il Presidente revoca l'autorizzazione agli impianti che non abbiano ridotto la loro compatibilità elettromagnetica, poiché la fattispecie viene ad inquadrarsi nella difformità dell'opera rispetto a quella autorizzata, causa primaria della revoca di autorizzazione *ex art. 3*. Inoltre per gli impianti collocati su abitazioni è necessario ai sensi dell'art. 9 comma 3 una specifica autorizzazione rilasciata dalla ASL competente previo l'apposito parere dell'ISPELS.

Per la verifica del rispetto dei limiti la competenza è stata attribuita al Sindaco del comune interessato che si può avvalere all'uopo del presidio multizonale di prevenzione competente per territorio. Qualora dalla verifica risultino superati i limiti massimi di esposizione il sindaco con propria ordinanza dispone la chiusura delle emittenti ai sensi dell'art. 2 legge (regionale del Lazio) n. 52 del 1980 o il trasferimento coatto in altro sito.

La terza è la legge della Regione Abruzzo (legge 4 giugno 1991 n. 20) la quale esplicita la sua funzione preventiva dall'inquinamento da onde elettromagnetiche già dall'art. 1 in cui si evince la *ratio* di salvaguardare l'ambiente e tutelare la salute. Viene prevista un'autorizzazione regionale per l'installazione di impianti fissi oppure mobili con potenza immessa in antenna superiore a 5 W per gli impianti fissi. Il controllo dei siti ai sensi dell'art. 6 viene attribuito ad una struttura cogestita da più Aziende Sanitarie Locali, e cioè il presidio multizonale di prevenzione, che procede alla misurazione bloccando le potenze ai valori massimi possibili, tenendo conto dei limiti sanciti dal successivo art. 7 che delinea i limiti di esposizione per la popolazione.

La normativa prevista per i campi elettromagnetici dei ponti radio per le emittenti radiotelevisive, in assenza di una normativa specifica, è stata ritenuta sia in sede giurisdizionale che in quella burocratica applicabile per *analogia legis* anche nel settore delle telecomunicazioni.

Del resto, è stato già sostenuto in sede giurisdizionale che in assenza di una normativa specifica in ordine alla installazione delle stazioni radio-base per telefonia cellulare siano applicabili le prescrizioni delle leggi regionali in materia di insediamento degli impianti televisivi, laddove prendono in considerazione « l'esposizione alle onde elettromagnetiche per il campo di frequenze nel quale si colloca anche la telefonia cellulare GSM, stabilendo particolari adempimenti ove gli impianti siano collocati su stabili di civile abitazione ed imponendo oltretutto l'analisi delle compatibilità elettromagnetiche tra le antenne facenti parte dello stesso sistema e tra il sistema di tutte le antenne presenti nella fascia di installazione »<sup>14</sup>. Nella stessa ottica senza nemmeno giungere ad una simile arti-

<sup>14</sup> Vedi al riguardo T.A.R. Lazio, I sezione, ordinanza del 18 dicembre 1996, riportata in FIORAVANTI, IACOMELLI, MAC-

CHIA, RAMACCI, SANTONOCITO, *Il problema corre sull'onda*, cit., 134.

colazione della *ratio* si è avuta anche l'interpretazione del Comune di Roma con la deliberazione del Consiglio comunale n. 84 del 27 aprile 1994, laddove si evince la necessità di applicare per *analogia legis* la disciplina per i siti radiotelevisivi anche per l'installazione delle antenne per il servizio SM sia sugli edifici urbani che nelle aree esterne al centro abitato ed all'agro romano. In questa ottica bisogna pertanto interpretare il consenso consiliare per l'installazione di antenne ricetrasmittenti per l'erogazione del servizio di telefonia cellulare « purché siano rispettate le esigenze di tutela ambientale, dei monumenti e delle aree archeologiche oltre alla normativa statale e regionale sugli impianti ricetrasmittenti con particolare riguardo alla sicurezza ed alla salute pubblica »<sup>15</sup>.

ALFONSO CONTALDO

<sup>15</sup> In tal senso la delibera del Consiglio comunale di Roma n. 84 del 27 aprile 1995, riportata in FIORAVANTI, IACOMELLI,

MACCHIA, RAMACCI, SANTONOCITO, *op. supra cit.*, 133.