

AVANGUARDIA GIURIDICA

ambiente

collana a cura di MARCO ANTONIOL

MA34

SABRINA BOLLINO

# GLI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE

**l'art. 87 d.lgs. 259/2003**

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-72-9

AVANGUARDIA GIURIDICA

collana a cura di MARCO ANTONIOL

ambiente

MA34

SABRINA BOLLINO

# GLI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE

l'art. 87 d.lgs. 259/2003

**EXEO** edizioni 

**STUDI APPLICATI**

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf : 978-88-95578-72-9



fax: 049 9710328 – tel: 049 9710328 martedì e giovedì 12:30 > 14:00  
e-mail: [info@exeoedizioni.it](mailto:info@exeoedizioni.it) - [www.urbium.it](http://www.urbium.it) - [www.exeo.it](http://www.exeo.it)

---

*Nell'ultimo decennio gli impianti di telecomunicazione hanno rappresentato un tema in grado di attirare l'interesse del legislatore, della giurisprudenza e della dottrina. In questa prospettiva, è possibile ritenere gli impianti in questione un fenomeno dai mille risvolti giuridici, dal momento che una loro analisi concede all'interprete la possibilità di affrontare numerose tematiche giuridiche. Per comprendere la ragione che ha condotto gli impianti di telecomunicazione a costituire il perno intorno al quale ruotano numerose riflessioni giuridiche ad esso correlate, occorre ricordare che il tema in questione è in grado di confluire nel fenomeno di più ampio respiro che tocca, in generale, l'inquinamento da esposizione a campi elettromagnetici. In questo modo, è possibile evidenziare il collegamento tra gli impianti di telecomunicazione e i problemi connessi alla tutela degli interessi sensibili. Detto collegamento consente, inoltre, di inquadrare gli impianti di telecomunicazione tra le problematiche socio-ambientali che necessitano di attenzione costante. Il tutto si ripercuote in un'iperproduzione normativa poco coordinata e, pertanto, destinata a generare contenziosi di varia natura tra soggetti coinvolti a vario titolo. Si deve precisare, infine, che il nostro legislatore ha scelto di regolare il fenomeno in modo da favorire il più possibile l'incontro tra Pubblica Amministrazione e privato, affinché le regole del gioco fossero sorrette dal bilanciamento dei diversi interessi coinvolti nel procedimento amministrativo diretto a consentire il rilascio dell'autorizzazione a installare infrastrutture di telecomunicazione.*

Copyright © 2012 Exeo S.r.l. Tutti i diritti riservati. È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del singolo destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali: **ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata.** Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.

edizione: marzo 2012 | autore: Sabrina Bollino, laureata in giurisprudenza | collana: Avanguardia Giuridica, a cura di Marco Antoniol | materia: espropriazione per pubblica utilità | tipologia: studi applicati | formato: digitale, pdf | codice prodotto: MA34 | ISBN: 978-88-95578-72-9 | prezzo: € 30,00 | editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200/2007 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova – sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD casella postale 76/A 35028 Piove di Sacco PD [info@exeoedizioni.it](mailto:info@exeoedizioni.it). Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti

pubblica amministrazione

## SOMMARIO

CAPITOLO I INTRODUZIONE.....	7
CAPITOLO II LA NORMATIVA.....	11
1. <i>Premesse</i> .....	11
2. <i>La normativa precedente l'ultimo decennio: le fondamenta giuridiche della disciplina attuale</i> .....	12
3. <i>L'ultimo decennio di normativa: la situazione attuale</i> .....	16
4. <i>La normativa in tema di impianti di telecomunicazione: alcune riflessioni</i> .....	23
CAPITOLO III I PRINCIPI E I CRITERI GUIDA DELLA NORMATIVA.....	26
1. <i>Premesse</i> .....	26
2. <i>I principi regolatori della materia</i> .....	28
3. <i>I criteri guida della materia: la determinazione dei valori-soglia per il rilascio dell'autorizzazione per l'installazione degli impianti di telecomunicazione</i> .....	33
CAPITOLO IV GLI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE E IL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONE.....	36
1. <i>Premesse</i> .....	36
2. <i>Le norme</i> .....	36
3. <i>La giurisprudenza costituzionale</i> .....	41
CAPITOLO V GLI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE E LA DISCIPLINA URBANISTICA.....	53
1. <i>Premesse</i> .....	53
2. <i>Il codice delle comunicazioni elettroniche e il t.u. dell'edilizia: rapporti tra discipline</i> .....	55
3. <i>Il potere regolamentare del Comune in materia di impianti di telecomunicazione</i> .....	64
4. <i>Il potere regolamentare del Comune e la pianificazione degli impianti di telecomunicazione</i> .....	70
5. <i>La tutela nei riguardi delle scelte in tema di pianificazione</i> .....	80
CAPITOLO VI IL PROCEDIMENTO AUTORIZZATORIO.....	84
1. <i>Premesse</i> .....	84

SEZIONE I IL PROCEDIMENTO PER L'INSTALLAZIONE DEGLI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE AD USO PUBBLICO.....	86
<i>1. I principi del procedimento.....</i>	86
<i>2. Le fasi del procedimento.....</i>	94
2.1. Individuazione del soggetto titolare del potere autorizzatorio.....	94
2.2. I due modelli per l'avvio del procedimento: l'istanza e la denuncia di inizio attività.....	96
2.3. L'integrazione dell'istanza.....	98
2.4. La pubblicazione dell'istanza.....	101
2.5. La tutela dei controinteressati.....	103
2.6. I controlli.....	105
2.7. La conferenza di servizi.....	110
2.8. La chiusura del procedimento.....	113
2.9. L'art. 87, comma 3-bis.....	119
<i>3. La realizzazione di impianti di telecomunicazione ad uso pubblico: ipotesi particolari.....</i>	121
3.1. Prima ipotesi: la realizzazione dell'impianto di telecomunicazione richiede la realizzazione di opere civili, scavi ed occupazione di suolo pubblico.....	121
3.2. Seconda ipotesi: la realizzazione dell'impianto di telecomunicazione richiede la coubicazione e la condivisione di infrastrutture.....	126
3.3. Terza ipotesi: la realizzazione dell'impianto di telecomunicazione richiede limitazioni legali della proprietà.....	128
3.4. Quarta ipotesi: la realizzazione dell'impianto di telecomunicazione richiede l'occupazione di reti autostradali.....	131
<i>4. Il procedimento autotorizzatorio e le regole che completano la disciplina.....</i>	132
SEZIONE II LA REALIZZAZIONE DI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE AD USO PRIVATO: CENNI.....	134
SEZIONE III GLI IMPIANTI DI TELECOMUNICAZIONE APPARTENENTI ALLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO.....	137
CAPITOLO VII I PIANI DI RISANAMENTO.....	139
<i>1. Premesse.....</i>	139
<i>2. I soggetti coinvolti nell'attività di risanamento.....</i>	139
<i>3. L'adozione dei piani di risanamento.....</i>	142
<i>4. I principi che reggono il risanamento degli impianti di telecomunicazione.....</i>	145
<i>5. Mancato risanamento.....</i>	147
<i>6. Criticità residue.....</i>	148
CAPITOLO VIII IL SISTEMA SANZIONATORIO.....	151
<i>1. Premesse.....</i>	151
<i>2. La normativa sanzionatoria.....</i>	152
<i>3. La tutela giurisdizionale.....</i>	159

<i>4. Criticità residue</i> .....	170
CAPITOLO IX BREVI SPUNTI CONCLUSIVI .....	172
BIBLIOGRAFIA.....	176
SITOGRAFIA.....	178
SENTENZE CITATE.....	179

## CAPITOLO I INTRODUZIONE

Nell'ultimo decennio gli impianti di telecomunicazione si sono trovati al centro di numerosi dibattiti e conflitti che hanno richiesto l'intervento del legislatore e della giurisprudenza, suscitando, di conseguenza, l'interesse della dottrina.

Per comprendere la ragione che ha condotto gli impianti di telecomunicazione a costituire l'oggetto di numerosi contenziosi occorre ricordare che il tema in questione è in grado di confluire nel fenomeno di più ampio respiro che tocca, in generale, l'inquinamento da esposizione a campi elettromagnetici, il ché ha consentito l'attribuzione del «ruolo di problematica ambientale emergente»<sup>1</sup>.

Una volta evidenziato il collegamento tra gli impianti di telecomunicazione e i problemi ambientali che ne derivano si comprende la dimensione attuale del tema, che consente di «mantenere viva l'attenzione»<sup>2</sup> al punto tale che, quando si affronta l'argomento in questione, diventa inevitabile trattare una pluralità di tematiche attuali ad esso correlate, quali, ad esempio, «il continuo sviluppo di tecnologie collegate alle emissioni di radiazioni elettromagnetiche, la diffusione di elementi informativi discordanti in materia di rischi per la salute, la produzione di innovazioni normative, la gestione di contenziosi di varia natura tra soggetti coinvolti a vario titolo»<sup>3</sup>.

Detto altrimenti, i campi elettromagnetici e, di conseguenza, gli impianti di telecomunicazione possono essere considerati materie

---

<sup>1</sup> BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D'AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICHETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *L'inquinamento elettromagnetico. Il punto sulla normativa, sulle conseguenze per la salute e sulle più recenti tecnologie*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2011, pagg. 159 ss.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*

particolari, connotate da una certa vivacità giuridica e, dunque, capaci di interessare differenti rami del diritto.

In questo contesto, non è assurdo parlare di «tematica socio-ambientale», dalla quale emergono «numerosi risvolti positivi», come, ad esempio, «una maggiore raccolta e sistematizzazione di dati e informazioni in materia», «una più regolare e accurata attività di controllo ambientale» o, ancora, «la necessità di un'attenta pianificazione delle installazioni dei nuovi impianti»<sup>4</sup>.

Non solo, gli impianti di telecomunicazione consentono, altresì, di evidenziare come l'ordinamento giuridico attuale sia al corrente che la diffusione delle nuove tecnologie «ha rappresentato, a partire dall'inizio degli anni '90 del XX secolo, una delle rivoluzioni tecnologiche e sociali più rilevanti dell'epoca moderna, e ciò sia per le aziende e gli imprenditori, sia per i comuni cittadini, tanto da cambiare radicalmente le abitudini di vita delle moderne società»<sup>5</sup>.

Questa caratteristica ha inserito la materia degli impianti di telecomunicazione tra quelle materie in grado di trascinare dubbi e timori della comunità scientifica e della popolazione, destinati ad aumentare se si considera che «la scienza, al riguardo, pur avendo ravvisato pericoli potenziali per la salute umana, non è ancora riuscita a pronunciare una parola definitiva e tranquillizzante, essendosi divisa fra coloro che, cifre alla mano, affermano l'esistenza di precise relazioni statistiche fra incremento di malattie tumorali ed esposizione alle emissioni elettromagnetiche e coloro che - sempre sulla base di analisi statistiche - negano la dimostrabilità di tali nessi»<sup>6</sup>.

Questa breve analisi consente di comprendere le ragioni che spingono la dottrina ad occuparsi degli impianti di telecomunicazione.

Il tema, infatti, è posto al centro di un sistema che, oltre a garantire collegamenti con differenti tematiche, fornisce gli strumenti per comprendere l'evoluzione del diritto amministrativo.

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> TAR Puglia, Lecce, 24/08/2009, n. 4279, reperibile sul sito internet [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>6</sup> *Ibidem.*

Detto in altri termini, il tema degli impianti di telecomunicazione consente di analizzare da vicino l'antico e costante dilemma che accompagna l'evoluzione degli ordinamenti giuridici, vale a dire il «problema del rapporto fra sovranità dello Stato e potere della società civile, fra potere per eccellenza e contropoteri dei privati»<sup>7</sup>.

Si tratta di un problema che tende a tornare con frequenza ciclica e che, oltre a consentire riflessioni aventi ad oggetto le «relazioni giuridico-fattuali fra l'area delle autonomie private e quella della disciplina pubblicistica [...] si collocano sul piano più alto della dottrina generale dello Stato»<sup>8</sup>.

Prescindendo dal piano "aulico", ciò che si vuole evidenziare è il rapporto tra privato e pubblica amministrazione, dal momento che, nel settore della radiotelefonìa, si è di fronte al problema che ha costretto il legislatore ad intervenire per contemperare interessi tra loro contrapposti, quali la tutela della salute e dell'ambiente, da un lato, e «la necessità di garantire una sufficiente copertura del segnale sul territorio nazionale», dall'altro<sup>9</sup>.

La disciplina in tema di impianti di radiotelefonìa vuole assicurare la tutela della salute e dell'ambiente ponderando tali interessi con il loro antagonista, vale a dire, «l'interesse pubblico allo sviluppo di una rete di telecomunicazioni che permetta la concreta fruibilità del servizio in modo uniforme in tutto il territorio nazionale»<sup>10</sup>, il che, a sua volta, si ripercuote nel «diritto del cittadino di effettuare e ricevere chiamate telefoniche e comunicazioni di dati in ogni luogo senza limitazioni di carattere spaziale o territoriale»<sup>11</sup>.

Infine, in questa nuova concezione degli impianti di telecomunicazione all'insegna di un interesse pubblico da tutelare attraverso gli strumenti idonei a garantire il suo sviluppo sull'intero

---

<sup>7</sup> FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2008, pag. 17.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> DORO F., *Orientamenti giurisprudenziali in tema di localizzazione e installazione degli impianti di radiofonìa*, parte I, pag. 3, reperibile sul sito web [www.urbium.it](http://www.urbium.it).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

territorio nazionale, bisogna riconoscere l'importanza del diritto comunitario, che si è anche impegnato a guidare il nostro ordinamento verso il superamento della situazione di monopolio e la creazione di un mercato concorrenziale<sup>12</sup>.

§§§

---

<sup>12</sup> *Ibidem*.

## CAPITOLO II LA NORMATIVA

### 1. Premesse

Nell'ultimo decennio l'ordinamento italiano ha conosciuto il susseguirsi di numerose normative che toccano da vicino gli impianti di telecomunicazione.

L'iperproduzione normativa è causata dalla dimensione attuale del tema che consente di «mantenere viva l'attenzione», facendo confluire al suo interno una pluralità di tematiche ad esso correlate, seguita da una serie di risvolti positivi<sup>1</sup>.

In questi dieci anni di produzione normativa non sono mancati conflitti circa l'adeguatezza e la competenza in materia.

Per questo motivo si ritiene opportuno effettuare una breve analisi delle norme che hanno regolato il settore tenendo presente che, spesso, il tema in questione è confluito nel fenomeno di più ampio respiro che tocca, in generale, i campi elettromagnetici.

Per comprendere le logiche dell'ultimo decennio di norme, occorre fare un passo indietro e scoprire quali sono le fondamenta che hanno originato l'attuale contesto normativo.

L'analisi, pertanto, seguirà un *iter* logico che parte dalla normativa precedente l'ultimo decennio per arrivare alla disamina dell'ultimo decennio di produzione legislativa, il quale costituisce il quadro attuale di riferimento.

---

<sup>1</sup> BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D'AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICHETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *op. cit.*, pagg. 159 ss.

## 2. La normativa precedente l'ultimo decennio: le fondamenta giuridiche della disciplina attuale

Abbiamo detto che per comprendere le logiche dell'ultimo decennio di norme, occorre fare un passo indietro e scoprire quali sono le fondamenta che hanno originato l'attuale contesto normativo.

In questa prospettiva, l'analisi può cominciare dall'art. 4 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, legge istitutiva del servizio sanitario nazionale, che attribuisce allo Stato il compito di «dettare norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale», anche in materia di «inquinamento dell'atmosfera, delle acque e del suolo». Lo Stato, dunque, ha il compito di individuare «i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinamenti di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore negli ambienti di lavoro, abitativi e nell'ambiente esterno».

La volontà del legislatore è quella di tutelare la salute degli individui, dal momento che il diritto alla salute è considerato l'interesse assolutamente prevalente, che deve essere perseguito anche attraverso la tutela dell'ambiente.

In altre parole, lo Stato deve fissare «i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinamenti di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore» distinguendo la tipologia di esposizione. In questo modo, è possibile individuare, da un lato, l'«esposizione professionale», vale a dire l'esposizione «negli ambienti di lavoro» e, dall'altro, l'«esposizione della popolazione», vale a dire l'esposizione «negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno»<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> La distinzione tra esposizione professionale e esposizione della popolazione è tracciata da DORO F., *op. cit.*, parte I, pag.1. e si ricava al contrario da LANDI G. e MICCICHÉ R., *La normativa in materia di inquinamento elettromagnetico*, in Rivista giuridica dell'ambiente, 2001, pag. 772, quando si afferma che «la legge 36/2001 prevede una disciplina unitaria per il settore dell'esposizione a campi elettrici e magnetici» abolendo, di conseguenza, «la preesistente suddivisione della normativa di riferimento per esposizioni a campi ad alta frequenza (sistemi di telefonia e di telecomunicazione) e

L'art. 4 della legge n. 833/1978, inoltre, individua le modalità concrete per fissare «i limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni e i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinamenti di natura chimica, fisica e biologica e delle emissioni sonore». Detti limiti verranno determinati e periodicamente sottoposti a revisione «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della sanità, sentito il Consiglio sanitario nazionale».

In attuazione di questa norma, l'ordinamento italiano conosce l'emanazione di una serie di decreti attraverso i quali si può osservare una precisa opzione del legislatore, vale a dire quella di distinguere la protezione da fonti inquinanti in base alla tipologia di esposizione che non dipende solo dall'ambiente in cui si verifica, ma anche, dalla frequenza dei campi.

Detto altrimenti, la salute dei cittadini deve essere tutelata distinguendo, da un lato, a seconda dell'ambiente in cui si verifica l'esposizione scindendo le ipotesi di «esposizione professionale» da quelle di «esposizione della popolazione» e, dall'altro, a seconda della tipologia di frequenza per cui si avranno norme per tutelare le ipotesi di «esposizione a campi ad alta frequenza», vale a dire i sistemi di telefonia e telecomunicazione e norme a garanzia delle ipotesi di esposizione a «campi a bassa frequenza», vale a dire gli elettrodotti<sup>3</sup>.

In questa prospettiva, meritano di essere ricordati due decreti che per anni hanno costituito il nucleo fondamentale della normativa in materia di campi elettromagnetici, vale a dire, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 aprile 1992 per la disciplina delle onde a bassa frequenza prodotte dagli elettrodotti, e il decreto del Ministero dell'ambiente n. 381 del 10

---

quella per i campi a bassa frequenza (elettrodotti), optando per una normativa di riferimento unica che offre un grado di tutela generale applicabile a qualsivoglia esposizione» a prescindere, anche, dal tipo di ambiente. Le due autrici, infatti, sottolineano una seconda novità della legge n. 36/2001, vale a dire quella di applicare i valori anche ai lavoratori e alle lavoratrici estendendo, di conseguenza, il proprio ambito di applicazione all'«esposizione professionale, fino allora inclusa nelle norme sulla sicurezza dei luoghi di lavoro».

<sup>3</sup> LANDI G. e MICCICHÉ R., *op. cit.*, pag. 772.

settembre 1998 per le onde ad alta frequenza prodotte dai sistemi di telefonia e telecomunicazione<sup>4</sup>.

L'articolazione delle norme appena citate, in realtà, è molto più complicata. Il legislatore, infatti, è intervenuto diverse volte e in maniera disorganica, mostrando, in questo modo, una scarsa attenzione al tema dell'elettromagnetismo<sup>5</sup>. Per semplicità di esposizione si è deciso di ripercorrere solo i punti più salienti per giungere alla disciplina attuale conoscendo la logica che rappresenta le fondamenta della sua creazione.

Per completare questa conoscenza occorre effettuare una precisazione: il d.m. n. 381/1998, da un lato, può essere considerato il frutto dell'influenza del diritto europeo e, dall'altro, identifica la precisa volontà dell'ordinamento italiano di discostarsi dalla politica comunitaria in tema di inquinamento da campi elettromagnetici.

Questa precisazione si comprende se si conoscono due documenti: la risoluzione del Parlamento europeo A3-0238/1994,

---

<sup>4</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 23 aprile 1992, *Limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico generati alla frequenza industriale nominale (50Hz) negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno*, in G.U., 6 maggio 1992, n. 104; decreto del Ministero dell'ambiente 10 settembre 1998, n. 381, *Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana*, in G.U.R.I., Serie generale, 3 novembre 1998, n. 257.

<sup>5</sup> Per un breve *exkursus* legislativo in materia di inquinamento elettromagnetico si veda FANELLI G., *Aspetti della possibile risposta penalista ai fenomeni di inquinamento da onde elettromagnetiche*, in Rivista Penale, 2004, pagg. 483 ss.; RAMACCI L., «Nuovi» inquinamenti: *l'inquinamento elettromagnetico*, in Giurisprudenza di Merito, 2003, pagg. 577 ss.

In questi testi vengono ricordati i diversi interventi legislativi precedenti al d.p.c.m. 23 aprile 1992 quali, ad esempio, il decreto interministeriale 21 marzo 1988, *Approvazione delle norme tecniche per la progettazione l'esecuzione e l'esercizio delle linee elettroniche aeree esterne*, in G.U. 5 aprile 1988 n. 79; il decreto interministeriale 16 gennaio 1991, *Aggiornamento delle norme tecniche per la disciplina della costruzione e dell'esercizio delle linee elettroniche aeree estere*, in G.U. 16 febbraio 1991, n. 40; il d. lgs. 4 dicembre 1992, n. 476, *Attuazione della direttiva 89/336/CEE del Consiglio del 3 maggio 1989, in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità elettromagnetica*.

del 5 maggio 1994<sup>6</sup>, che sollecita ricerche supplementari sui campi elettromagnetici, imponendo l'adozione del principio di precauzione e quello delle migliori tecnologie disponibili<sup>7</sup> e la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea n. 159, datata il 12 luglio 1999<sup>8</sup> per l'adozione di un quadro comune di normative in tema di impianti di telecomunicazione per la protezione della popolazione da esposizioni a campi elettromagnetici<sup>9</sup>.

Il d.m. n. 381/1998 si pone a metà strada tra i due documenti europei, perché rispetta il principio di precauzione e quello delle migliori tecnologie disponibili, come previsto dalla risoluzione del Parlamento europeo A3-0238/1994, ma si allontana dalla raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea.

Quest'ultima, infatti, ha l'obiettivo di prevedere un quadro comune di normative per la protezione della popolazione da esposizioni a campi elettromagnetici. Tale obiettivo trova giustificazione nella consapevolezza che, da un lato, «tutti i cittadini hanno diritto allo stesso livello di protezione», e, dall'altro, «l'esistenza di normative diverse nei vari Stati crea nei cittadini confusione e sfiducia verso la scienza e verso le autorità sanitarie»<sup>10</sup>. Per raggiungere questo obiettivo il Consiglio dell'Unione europea suggerisce «un approccio protezionistico che mira a tutelare l'individuo con riferimento esclusivamente agli effetti sanitari accertati e non considera, al momento, i possibili effetti a lungo termine, ritenendo non sufficienti le risultanze della ricerca scientifica in materia»<sup>11</sup>. La tutela attuale, inoltre, viene garantita dall'impegno di «una revisione periodica del quadro di riferimento

---

<sup>6</sup> Risoluzione del Parlamento europeo A3-0238/1994, 5 maggio 1994, *relativa alla limitazione delle esposizioni della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 GHz*, in G.U.C.E., 25 luglio 1994, n. C. 205.

<sup>7</sup> DORO F., *op. cit.*, parte I, pag. 1.

<sup>8</sup> Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea n. 1999/512/CE, *Raccomandazione del Consiglio relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione a campi elettromagnetici da 0Hz a 300 GHz*, in G.U.C.E., 30 luglio 1999, n. L 199.

<sup>9</sup> BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D'AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICHETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *op. cit.*, pagg. 159 ss.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

normativo alla luce di eventuali aggiornamenti delle conoscenze scientifiche sui rischi legati all'esposizione ai campi elettromagnetici»<sup>12</sup>.

L'ordinamento italiano ha adottato una politica differente che, formalmente, si è manifestata con il voto contrario all'adozione della raccomandazione e, sostanzialmente, poggia su «principi propri e cautele più forti»<sup>13</sup>.

In particolare, ciò che contraddistingue la normativa italiana è la considerazione degli effetti a lungo termine e del «rischio connesso con esposizioni prolungate nel tempo a livelli molto bassi, anche in assenza di un'accertata connessione di causa-effetto tra esposizione e patologie»<sup>14</sup>.

### 3. *L'ultimo decennio di normativa: la situazione attuale*

Una volta chiarite le fondamenta del quadro normativo attuale, è possibile entrare nel cuore della sua analisi.

In particolare, nel paragrafo precedente, sono stati messi in evidenza gli ostacoli al progetto europeo di costruire un livello di protezione uniforme per tutti gli Stati membri in tema di esposizione ai campi elettromagnetici.

Il d.m. n. 381/1998, infatti, prende le distanze dalle linee guida previste dalla raccomandazione del Consiglio europeo assumendo un approccio più cautelativo e protezionistico rispetto alle direttrici europee. Allo stesso tempo, però, esso costituirà la base normativa di riferimento per gli sviluppi successivi dal momento che, per la prima volta, si assume la consapevolezza che i livelli minimi di esposizione devono essere stabiliti in modo che siano compatibili con la «qualità del servizio»<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> DORO F., *op. cit.*, parte I, pag. 2.

L'intervento successivo del nostro legislatore avviene con l'emanazione della legge 22 febbraio 2001, n. 36, che ha l'obiettivo di «assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici», «promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione» e, infine, «assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili»<sup>16</sup>.

Con questo intervento il legislatore si pone in continuità rispetto alle politiche precedenti e, contemporaneamente, introduce importanti novità.

In particolare, si può osservare che la preoccupazione degli effetti derivanti da esposizioni a lungo termine è in linea con la politica posta alla base del d.m. n. 381/1998, ma, allo stesso tempo, non si può non concordare con le opinioni dottrinarie che intravedono, quali elementi di novità della legge, il superamento della suddivisione esistente nella precedente normativa<sup>17</sup>.

La legge n. 36/2001, infatti, s'inserisce in un quadro normativo disomogeneo impostato sulla separazione tra impianti di radiodiffusione ed elettrodotti<sup>18</sup>.

In questo contesto, la legge decide di optare per «una disciplina unitaria» abolendo ogni distinzione esistente tra «esposizioni a campi ad alta frequenza», vale a dire i sistemi di telefonia e di telecomunicazione e «esposizioni a campi a bassa frequenza», vale a dire gli elettrodotti<sup>19</sup>. Non solo, «la legge si applica sia alla popolazione che ai lavoratori e alle lavoratrici»<sup>20</sup>, venendo meno, di

---

<sup>16</sup> Art 1, comma 1, legge 22 febbraio 2001, n. 36, *Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*, in G.U., 7 marzo 2001, n. 55.

<sup>17</sup> LANDI G. e MICCICHÉ R., *op. cit.*, pag. 772.

<sup>18</sup> LANDI G. e MICCICHÉ R., *op. cit.*, pag. 785.

<sup>19</sup> LANDI G. e MICCICHÉ R., *op. cit.*, pag. 772.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

conseguenza, la suddivisione tra «esposizione professionale» e «esposizione della popolazione»<sup>21</sup>. In questo modo, però, nelle ipotesi di esposizione negli ambienti lavorativi, occorre coordinare la legge n. 36/2001 con il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>22</sup>.

La legge n. 36/2001, inoltre, rimette allo Stato il compito di determinare i «limiti di esposizione, i valori di attenzione, e gli obiettivi di qualità» attraverso l’emanazione di decreti attuativi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In questa prospettiva, i provvedimenti attuativi che assumono maggiore rilevanza sono, certamente, quelli vigenti dal luglio 2003 che hanno il compito di definire numericamente i valori-soglia per le differenti tipologie di sorgente<sup>23</sup>.

Ecco, dunque, emergere, da un lato, il d.p.c.m. 8 luglio 2003 n. 199 per gli impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi, con esclusione degli impianti radar, degli impianti con emissioni pulsate e degli impianti delle forze armate e delle forze di polizia e, dall’altro, il d.p.c.m. 8 luglio 2003 n. 200 per gli elettrodotti e le relative stazioni e cabine elettriche<sup>24</sup>.

I decreti attuativi del 2003, inoltre, costituiscono la base di un ulteriore intervento normativo.

In particolare, il d.p.c.m. n. 199/2003 stabilisce, all’art. 5, che, per la verifica del rispetto dei valori fissati dal decreto stesso, il

---

<sup>21</sup> DORO F., *op. cit.*, parte I, pag. 1.

<sup>22</sup> LANDI G. e MICCICHÉ R., *op. cit.*, pag. 772.

<sup>23</sup> BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D’AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICHETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *op. cit.*, pagg. 159 ss.

<sup>24</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2003, *Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalla esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz*, in G.U., 28 agosto 2003, n. 199; Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2003, *Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalla esposizione a campi elettrici e magnetici alla frequenza di rete (50 Hz) generati dagli elettrodotti*, in G.U., 29 agosto 2003, n. 200. Per una ulteriore analisi della normativa si rinvia a BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D’AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICHETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *op. cit.*, pagg. 159 ss.

sistema agenziale APAT-ARPA, oggi ISPRA-ARPA-APPA<sup>25</sup> determina le procedure di misura e valutazione, con l'approvazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Si individua, dunque, la strada per giungere alla determinazione di una procedura per misurare e valutare il rispetto dei valori-soglia previsti nel decreto, che possiede il carattere di «proposta tecnica» da approvare e ufficializzare con decreto del Ministero dell'ambiente<sup>26</sup>.

In questa direzione, viene emanato il decreto direttoriale 29 maggio 2008, n. 153, il quale provvede a esplicitare ulteriori definizioni utili alla comprensione del provvedimento stesso e a predisporre tecniche di verifica dirette e indirette, la cui differenza poggia, fondamentalmente, sul momento in cui viene effettuata la verifica giacché, nel primo caso, essa deve essere predisposta «in periodi dell'anno significativi, individuati sulla base storica dei dati di esercizio della linea», mentre, le ipotesi di verifica indiretta possono essere compiute in qualunque giorno dell'anno predisponendo una procedura più complessa e dettagliata<sup>27</sup>.

Il d.p.c.m. n. 200/2003, invece, costituisce la base normativa per l'emanazione del decreto direttoriale 29 maggio 2008, n. 156, il quale definisce la metodologia di calcolo per la determinazione delle fasce di rispetto per gli elettrodotti. Si deve ricordare che l'importanza delle fasce di rispetto è data dalla loro utilità in sede di pianificazione del territorio sia per le ipotesi di nuova costruzione, quali la realizzazione di infrastrutture per il trasporto e la

---

<sup>25</sup> L'APAT era l'agenzia per la protezione dell'Ambiente e per i servizi tecnici che collaborava insieme all'ARPA l'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente.

Oggi l'APAT non esiste più essendo stata sostituita dall'ISPRA, l'istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, il quale collabora, a livello regionale, con l'ARPA e, a livello provinciale, con l'APPA, l'agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente.

<sup>26</sup> BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D'AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *op. cit.*, pagg. 159 ss.

<sup>27</sup> Decreto direttoriale 29 maggio 2008, *Approvazione delle procedure di misura e valutazione dell'induzione magnetica*, in G.U., 2 luglio 2008, n. 153.

Per l'approfondimento del contenuto del decreto si veda BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D'AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *op. cit.*, pagg. 159 ss.

distribuzione dell'energia elettrica, sia per le ipotesi di realizzazione di nuove realtà urbanistiche in prossimità di linee esistenti<sup>28</sup>.

Anche l'adozione di questo decreto avviene seguendo una procedura che conduce verso l'emanazione di un provvedimento avente il carattere di «proposta tecnica» da approvare e ufficializzare con decreto del Ministero dell'ambiente<sup>29</sup>. La metodologia di calcolo, infatti, viene determinata ricorrendo al sistema agenziale APAT-ARPA, oggi ISPRA-ARPA-APPA, che ha realizzato uno studio complesso, nel quale hanno collaborato i gestori e i proprietari delle linee elettriche<sup>30</sup>.

Questi due documenti tecnici hanno avuto bisogno di alcune disposizioni integrative e interpretative al fine di agevolarne l'applicazione e renderla omogenea su tutto il territorio nazionale<sup>31</sup>. Per questo motivo, gli stessi soggetti che hanno provveduto a elaborare i due testi si sono impegnati per giungere a una nuova «proposta tecnica» che dovrà sempre essere approvata e ufficializzata con decreto del Ministero dell'ambiente<sup>32</sup>.

In questo modo, nasce il documento recante le disposizioni integrative/interpretative ai decreti 29 maggio 2008, il quale provvede a correggere alcuni refusi, introdurre nuovi concetti, fornire chiarimenti e suggerire forme per facilitare e omogeneizzare lo scambio di informazioni tra le varie amministrazioni coinvolte<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Decreto direttoriale 29 maggio 2008, *Approvazione della metodologia di calcolo per la determinazione delle fasce di rispetto per gli elettrodotti*, in G.U., 2 luglio 2008, n. 156.

Per l'approfondimento del contenuto del decreto si veda BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D'AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICHETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *op. cit.*, pagg. 159 ss.

<sup>29</sup> BEVITORI P.; CURCURUTO S.; D'AMORE G.; DE DONATO S. R.; POLICHETTI A.; ZOPPETTI N. (a cura di BEVITORI P.), *op. cit.*, pagg. 159 ss.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Decreti 29 maggio 2008, Approvazione delle procedure di misura e valutazione dell'induzione magnetica e approvazione della metodologia di calcolo per la determinazione delle fasce di rispetto per gli elettrodotti: Disposizioni integrative/interpretative*, reperibile sul sito internet [www.agentifisici.apat.it](http://www.agentifisici.apat.it).