

**" Rapporti tra istituzioni centrali e livelli di interazione tra Amministrazioni ed organismi tecnici
in materia di elettrosmog.
Monitoraggio dei livelli di inquinamento elettromagnetico.
Forme di tutela dei cittadini"**

Convegno AGEIE - Roma. 21/02/2005
(sintesi a cura dell'avv. Michele Palmiero, socio AGEIE)

Si è tenuto, il 21/02/2005 presso l'Hotel Polo in Roma, il convegno promosso da Ageie -Associazione giuristi ed economisti di impresa - sul tema in oggetto. L'incontro, organizzato dall'Avv. Massimo Bachetti consigliere della stessa Associazione, ha visto la partecipazione di esponenti dei vari settori- istituzionali, scientifici, giuridici - coinvolti nelle attività che caratterizzano- in relazione alle antenne produttrici di onde elettromagnetiche - il processo di installazione, monitoraggio e tutela dei diritti.

Introducendo i lavori, l'Avv. Bachetti ha illustrato la tematica affrontata, sottolineandone l'attualità ma anche l'estremo interesse per la molteplicità dei diversi settori e livelli di competenze coinvolti.

Proprio la multilateralità degli interessi e delle voci consente di svolgere in maniera compiuta - in termini di speculazione teorica - quell'approccio " sistemico" che rappresenta la metodologia ordinaria con cui l'analisi economica del diritto si accosta agli argomenti oggetto di approfondimento.

Sul piano pratico, il confronto tra le varie competenze nella discussione rappresenta una valida occasione ed un'opportunità per fare chiarezza in un settore in cui attualmente vige un'estrema "irrazionalità informativa" e talvolta una "distanza" tra gli interlocutori interessati. Tali profili si innestano con un'incessante evoluzione tecnologica del settore e con l'intrecciarsi di interessi e riguardanti il mercato, la concorrenza, la protezione dell'ambiente e la tutela della salute dei cittadini-consumatori.

Il Dr. Pietro Persico, magistrato ed esperto nazionale in materia di elettrosmog, ha trattato dei "Profili giuridici dei rapporti tra amministrazioni centrali e locali a vario livello e forme di tutela dei cittadini. "

Nell'intervento ha affrontato tecnicamente gli aspetti giuridici più pregnanti in materia di inquinamento elettromagnetico quali quelli inerenti ai rapporti di gerarchia tra le fonti, specie alla luce della legge di riforma del titolo V della costituzione (Legge Costituzionale n°3/2001), e di tutela del private innanzi ad illeciti civili, penali ed ad illegittimità amministrative. Il magistrato ha descritto il panorama in cui l'interprete, non senza difficoltà, si trova ad operare.

Partendo dall'assunto per cui l'uomo vive immerso all'interno di campi elettromagnetici e che risulta accertata l'interazione biologica tra questi ultimi e la biologia umana, ha messo in luce le

oscillazioni della scienza circa la nocività delle radiazioni non ionizzanti (antenne televisive, antenne telefonia mobile ecc).

Tali oscillazioni non permettono al giudice di individuare con certezza il nesso eziologico necessario per la tutela della salute del cittadino possibile mediante il ricorso all'art. 32 Cost. previsione immediatamente precettiva.

A ciò si aggiunga la difficoltà costituita dalla rapidità del processo di evoluzione tecnologica e scientifica del settore, cui non segue un tempestivo adeguamento legislative. Sul piano della gerarchia delle fonti normative si è assistito ad una rivoluzione copernicana a seguito della legge di riforma del titolo V della Costituzione. La legge la Loggia con in

nuovo art. 117 Cost. ha disciplinato la potestà regionale e statale in materia attribuendo - al secondo comma lettera s) - allo Stato la competenza esclusiva statale nelle materie dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Al terzo comma lo stesso articolo affida alla competenza concorrente delle Regioni ed alla potestà legislativa regionale la tutela della salute l'ordinamento della comunicazione e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali nei limiti del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato.

La realtà delle regolamentazioni che sono seguite ha visto il sorgere di differenti discipline tra Regione e Regione circa i limiti di esposizione - si menziona il caso della Regione Toscana che ha fissato un limite di 0,5 volt/metro rispetto ai 6 volts metro fissati per le emissioni ad alta frequenza - ed il proliferare di ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale a causa delle lamentate invasioni di competenze tra Stato e Regioni.

Con la sentenza 307 dell'ottobre 2003 la Corte Costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale di taluni articoli delle leggi regionali n°25/2001 regione Marche, n° 13/2001 regione Campania, n°5/2002 regione Puglia n° 9/2002 regione Umbria ha rivendicato la competenza a fissare i limiti di esposizione in capo allo Stato quale normazione di principio.

Attualmente persiste un panorama normative caratterizzato da una legislazione a macchia di leopardo in quanto differenziata tra le diverse Regioni, situazione che non agevola né la certezza del diritto in materia né la parità di trattamento dei cittadini.

Peraltro in astratto, anche dopo le sentenze della Corte Costituzionale n° 303/307 del 2003, ancora sussiste la possibilità di diverse normazioni in campo regionale.

Passando all'analisi degli strumenti di tutela civile, penale ed amministrativa del cittadino occorre partire - nell'ambito delle radiazioni non ionizzanti- dai limiti di esposizione fissati dalla legge 36/2001 e decreti attuativi (D.P.C.M. 8 luglio 2003).

Per le alte frequenze (antenne telefonia mobile, televisive, radiotrasmittenti) il limite è fissato in 6v/m, per le basse frequenze (elettrodotti) in 10 microtesta con obiettivo di qualità 3 microtesta per i nuovi elettrodotti da installare in aree residenziali.

Ai fini della tutela civile occorre distinguere la tutela della salute da quella del diritto di proprietà connesso all'inquinamento elettromagnetico.

Circa il profilo inerente alla tutela della salute l'orientamento della Corte Suprema di Cassazione-(Cass. 9893/2000) è volto a valorizzare il principio di precauzione quando afferma che "La tutela giudiziaria del diritto alla salute in confronto della pubblica amministrazione può essere preventiva e dare luogo a pronunce inibitorie se, prima ancora che l'opera pubblica sia messa in esercizio nei modi previsti, sia possibile accertare- considerando la situazione che si avrà una volta iniziato l'esercizio - che nella medesima situazione è insito un pericolo a compromettere la salute di chi agisce in giudizio".

Pertanto ove sussista una "possibilità di effetti nocivi per la salute" -sia pur nel rispetto dei limiti di legge- si applica il principio indicato che consente, in via precauzionale, un'interpretazione restrittiva dei criteri di esposizione al fine di tutelare il bene salute costituzionalmente prevalente. La valorizzazione del principio di precauzione, previsto all'art.174 2° paragrafo Trattato Istitutivo Unione Europea ed art. 1 lettera b) legge 36/2001, in un ordinamento a legalità formale quale è quello italiano, consente di garantire una tutela più efficace perché anticipatoria (ex ante) e non risarcitoria (ex post) e perché non richiede la prova del danno.

Circa la tutela del diritto di proprietà norma di cesura tra cittadino e l'amministrazione e l'art. 890c.c.che prevede -nel caso di emanazione del regolamento da parte della Pubblica Amministrazione - una presunzione juris et de jure di legittimità che obbliga l'interprete ad una mera applicazione dello stesso. Ove invece il regolamento non sia stato emanato l'operatività della norma inverte l'onere della prova che grava in capo al

gestore ed attribuisce al giudice il compito di individuare quali sono le distanze da rispettare.

Mentre le previsioni di cui al 42 Cost. e 834 c.c. tutelano il godimento esclusivo del bene in proprietà contro la previsione di irradiazioni elettromagnetiche che mortifichino il valore dell'immobile sino a realizzarne un'espropriazione larvata.

Ai fini della tutela amministrativa occorre che il cittadino reclami la lesione di un interesse legittimo che allo stato della normativa non può vantare poiché la normativa vigente nella procedura di autorizzazione all'installazione non prevede la partecipazione di controinteressati. Per cui la violazione di un interesse legittimo allo stato la si può rinvenire -per esempio- solo nel caso di mancata acquisizione di un parere ad es. della A.S.L., o dell'Arpa.

Inoltre, attualmente, la scelta dei siti su cui installare le antenne è espressione di un accordo tra privati (gestore e proprietario del lastrico solare) mancando una figura istituzionale di riferimento che possa mediare tra gli interessi giuridicamente rilevanti di terzi (vicini) potenzialmente ledibili.

Invece è stata riscontrata una lesione dell'interesse legittimo in caso di impianti che stravolgono la destinazione urbanistica di aree residenziali con conseguente annullamento delle autorizzazioni. (Tar Puglia 1996)

Sotto il profilo della tutela penale -sebbene la legge n° 36/2001 all'art. 15 faccia riferimento ad una tutela penale- non tipizza il reato.

Pertanto non sussistendo forme di tipizzazione dell'illecito inteso come reato di condotta occorrerebbe verificare la rilevanza penale di comportamenti colposi od omissivi in termini di reato di evento.

Ma affinché questi assumano rilevanza penale occorre la prova certa di un nesso causale per il quale la scienza -come si è detto- non fornisce leggi di sussunzione scientifica certe. Unica forma di illecito tipizzato entro cui si è tentato di ricondurre la figura dell'inquinamento elettromagnetico e quella dell' art. 674 codice penale (contravvenzione rubricata "Getto pericoloso di cose"). Oltre che in termini dottrinali, tale configurazione ha trovato contrasti applicativi.

Di recente, la Corte di Cassazione ha escluso l'applicabilità dell'art 674 c.p. all'emissione di onde elettromagnetiche superiori ai limiti fissati per legge in quanto l'onda non può essere assimilata ad una cosa salvo operare un'interpretazione in malam partem (Cass.Pen n.° 353/2002 1° Sez. Pen.).

I profili di contemperamento tra tutela della salute e libertà di iniziativa economica sono stati affrontati dall'**Avv. Bachetti** che – nell'introdurre il successivo relatore - ha sottolineato come il limite minimo delle installazioni ad alta frequenza - fissato in 6 volts metro - rappresenti un livello 10 volte superiore rispetto ai limiti fissati negli stati esteri.

Sul punto ha richiamato l'attenzione sul se tale restrittività non possa rappresentare un limite allo sviluppo tecnologico ed all'attività di impresa.

Inoltre, la possibilità che ogni regione fissi dei limiti differenti in relazione alle proprie maggioranze rappresenta un grave vulnus rispetto al principio di uguaglianza dei cittadini. Infine sottolineando il coinvolgimento delle comunità locali di fronte alle installazioni a dato la parola al dott. Federico Guidi che ha relazionato sul tema "Esperienza delle Consulte municipal! In materia di elettrosmg e limiti dell 'azione amministrativa a livello municipale ".

Il dott. Federico Guidi, assessore alle opere pubbliche del municipio XIX⁰, ha sottolineato il ruolo essenziale del Municipio nell' intreccio di ambiti e competenze - ambientali ed urbanistiche -coinvolti dal fenomeno dell' installazione di antenne al punto da fare un riferimento imprescindibile per il collegamento con la cittadinanza.

Ha precisato che occorre intendere il fenomeno dell' installazione di antenne in senso lato comprendendo tra di esse quelle televisive, quelle relative alla telefonia mobile e alle antenne radio.

Nell' enunciare i casi piu clamorosi- quali quelli della Scuola Leopardi , quelli della Scuola Militare di Cesano e di Radio Vaticana - ha affermato come l' insistere sul territorio di installazioni renda cruciale il ruolo del Comune ed ancor piu del Municipio per ragioni normative e sociali.

Infatti - secondo quanto previsto dagli art. 4 e 5 d.l.g.s.n^o198/2002- l' installazione è permessa dagli enti locali mediante autorizzazione ove superiore a 20 watt, ove inferiore basta una denuncia di inizio attività (D.I.A.).

In secondo luogo gli organi di governo locali quali referenti istituzionali cui si rivolgono i gestori od enti interessati all' installazione delle antenne sono il punto di riferimento cui si rivolgono i cittadini per le proprie rimostranze.

Al fine di concertare azioni di monitoraggio, di promuovere l' interazione tra i vari soggetti coinvolti nel processo di installazione delle antenne ed al fine di incentivare la partecipazione dei cittadini, il XIX^o municipio ha istituito una Consulta sulle problematiche dell'elettrosmog. Tale esperienza, seguita anche dai municipi X^o e XIII^o è finalizzata allo svolgimento di studi della normativa , verifica delle modalità di attuazione della stessa, successivo monitoraggio del segnale e partecipazione pubblica dei dati di rilevamento.

Elemento essenziale di tali attività è l' interazione con il cittadino coinvolto nelle diverse attività .

I controlli incrociati compiuti - ad es. nella zona Balduina- che non hanno fatto registrare particolari difformità rispetto ai limiti stabiliti dalla legge.

Vero problema pero' e quello di stabilire se sia perniciosa o meno un' esposizione continuativa Sul punto la legge ha stabilito esclusivamente la determinazione dei limiti di esposizione, per cui- ha concluso l' assessore- per la legge formale l' esposizione continuativa non dovrebbe creare problemi. Il dott. Guidi ha inoltre lamentato l' eccessiva semplificazione del il procedimento di autorizzazione all' installazione operato dal Comune di Roma che ah ridotto il ruolo del Municipio a mero recettore della comunicazione di prossima installazione.

In realtà gli esiti dell' esperienza della Consulta hanno messo in evidenza la scarsa attenzione degli organi centrali nell' attività di monitoraggio, peraltro compiuto da parte del municipio XIX^o anche attraverso controlli a sorpresa.

L' attività di monitoraggio ha dato dei risultati non molto difformi dai limiti previsti legislativamente.

Alla luce di quanto esposto l' assessore ha affermato come il ruolo del Municipio nel settore dell' inquinamento elettromagnetico debba essere valorizzato.

Ciò potrebbe avvenire in primo luogo attraverso interventi normativi ed ancora attraverso la realizzazione di un piano territoriale di coordinamento comunale al fine di fare chiarezza sulle installazioni presenti sul territorio e sul loro controllo.

La soluzione più efficace per valorizzare la Municipalità passa soprattutto attraverso un decentramento effettivo delle competenze che contempra l' impiego di strumenti di intervento idonei come l' attribuzione di poteri vincolanti nel settore in esame.

La necessita di un costante controllo che consenta alla cittadinanza ed istituzioni di avere conoscenza dello stato dell' arte in materia di inquinamento elettromagnetico ha indotto il Ministero delle Comunicazioni ad avvalersi della consulenza tecnica di organismi che operano nel settore per la costituzione di una rete di monitoraggio.

Sul punto e intervenuto **l'Avv. Antonio Marasco, responsabile per i rapporti istituzionali della Fondazione Bordoni**, il quale ha trattato il tema dell' "Attuale situazione del monitoraggio dei livelli di campo elettromagnetico". Durante la relazione ha illustrate

l'operato della Fondazione Bordoni, ente di alta cultura e ricerca con funzioni di coordinamento centralizzato, specializzato in sistemi di telecomunicazioni ed in campi elettromagnetici. Grazie ad un Protocollo di Intesa firmato nel 2003 con il Ministero delle Comunicazioni, Anci e gestori la Fondazione e l'ente incaricato di costituire una rete di monitoraggio nazionale dei campi elettromagnetici.

Tale iniziativa vede la partecipazione anche delle Agenzie per la Protezione dell'Ambiente delle diverse regioni (Arpa) cui è affidato il compito del dislocamento sul territorio dei sensori di rilevamento e la trasmissione dei dati misurati al centro di raccolta nazionale. Vinta la iniziale diffidenza della comunità scientifica che ravvisava l'inutilità di un'iniziativa di monitoraggio su scala nazionale , la Fondazione Bordoni ha intrapreso la propria opera per il tramite dei finanziamenti ministeriali costituiti da parte del ricavo derivante dalla concessione delle licenze ai gestori della telefonia UMTS. La restante parte delle disponibilità è stata attribuita ai comuni per attività informativa nel settore.

La rete di monitoraggio, che conta 1205 centraline su scala nazionale e 110 nel Lazio, è affidata alla gestione delle Arpa che ricevono le centraline acquistate dalla Fondazione la quale, nel contempo, provvede anche al controllo delle stesse perché non si stiano e non subiscano alterazioni.

Ha precisato l'Avv. Marasco che l'attività di monitoraggio ha registrato sforamenti segnalati all'Arpa, ma nel complesso ha confermato il dato di sostanziale rispetto dei limiti fissati dalla legge. Attraverso un metodo di rilevamento e di analisi dei dati univoco l'iniziativa — improntata a criteri di trasparenza e pubblicità — si propone le finalità di informare la cittadinanza sui livelli di campo elettromagnetico presenti sul territorio e di coinvolgere la comunità scientifica fornendole conoscenze complete sulle statistiche spaziali e temporali della distribuzione di campi elettromagnetici.

I dati rilevati sono disponibili all'interessato sulla rete internet.

Il coinvolgimento imprescindibile delle Agenzie Regionali per l'Ambiente (Arpa) nel processo di installazione è la realtà che il **dott. Tommaso Aureli responsabile dell'unità Campi Elettromagnetici Arpa Lazio** che ha descritto intervenendo sul tema delle "Competenze dell' 'Agenzia nell' attività di controllo in materia di esposizione umana ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici nonché specifiche attribuzioni di tutti i soggetti coinvolti". L'Arpa - ente strumentale della Regione Lazio, istituito con Legge regionale n° 45 del 6 ottobre 1998 dotato di personalità giuridica di diritto pubblico- ha la propria sede centrale a Rieti e Sezioni provinciali con compiti operativi sul territorio.

Primo compito di tale ente- a fronte della titolarità dell'ente locale del procedimento autorizzativo-è quello di un controllo preventivo finalizzato alla verifica, su base documentale della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione e gli obiettivi di qualità fissati con il D.p.c.m. 8 luglio 2003.

A ciò segue un parere tecnico ex art 3 e 4 n° d.l.g.s. 198/2002.

Successiva è l'attività di controllo e vigilanza del rispetto dei limiti di campo elettromagnetico . Il monitoraggio avviene attraverso una strumentazione che- per le alte frequenze - può essere a banda larga (in grado di operare su una banda a tal punto ampia da comprendere tutte le sorgenti rilevanti) od a banda stretta (che forniscono il valore di campo per una singola frequenza). Oltre la considerazione degli svantaggi o vantaggi dello strumento di rilevazione di banda larga rispetto alla banda stretta si può dire che le misure a banda larga rappresentano una prima valutazione di sorveglianza , mentre quelle selettive (banda stretta) sono di *approfondimento e precisione*.

Il dott. Aureli ha concluso il suo intervento dando alcune cifre degli interventi eseguiti dall'Arpa Lazio nell'anno 2003 compresi di 900 interventi.

Il Prof. Franco Battaglia, Docente di Chimica e Biofisica presso l'Università la Sapienza di Roma nell' esprimere le proprie considerazioni scinetifiche sul fenomeno oggetto del convegno ,ha affermato recisamente che "il fenomeno dell'elettrosmog non esiste".

Avallando dunque quella concezione della comunità scientifica che rigetta pienamente la nocività del fenomeno dell'inquinamento elettromagnetico ha aggiunto che si è assistito ad un fenomeno di isteria da elettrosmog conseguente ad un allarme sociale creato ad arte.

Del resto risultati in questo senso si sono potuti riscontrare anche in seguito allo studio condotto dal comitato di cinque esperti istituito dall'attuale governo allo scopo di valutare la normativa italiana in materia di inquinamento .

Tale studio ha concluso ritenendo che i decreti non sono supportati da leggi scientifiche per cui i dati sono arbitrari e la normativa come i limiti in essa indicati e scientificamente debole ed intrinsecamente incoerente.

Dopo aver affermato che l'Italia rappresenta l'unico paese che ha adottato le misure più restrittive in materia di elettrosmog ha conclusivamente auspicato - così come accaduto per la maggior parte dei paesi europei- che il legislatore si unifichi alle conclusioni dei soli organismi scientifici accreditati internazionalmente (ICNIRP) che, con l'OMS, affermano che non esistono ragioni per invocare il principio di precauzione né per le alte né per le basse frequenze.

In chiusura del dibattito **l'Avv. Angela Soccio, consulente dell'ufficio del difensore civico di Roma**, ha trattato del profilo delle "Procedure di mediazione conciliative fra amministrazioni e cittadini" quale strumento adottabile vista l'impossibilità di coinvolgere i soggetti terzi lesi da onde elettromagnetiche prima dell'insorgere di una controversia. Partendo dal caso pratico di un cittadino ingiustamente danneggiato dall'abusiva installazione di un'antenna ha evidenziato che attualmente il rapporto si instaura essenzialmente tra il gestore ed l'ente autorizzante senza che vi sia una modalità di dialogo tra i soggetti terzi incisi negativamente dalle onde.

Gli strumenti di tutela dei "vicini" sono solo di tipo "indiretto" per cui, in assenza di uno strumento preventivo, e salva l'applicazione del principio di precauzione, allo stato occorre un filtro in sede istituzionale in grado di consentire al privato leso di intervenire nella procedura di installazione. Occorre dunque allargare il tavolo del confronto considerando interessati non solo il municipio od il comune ma anche i soggetti terzi.

La proposta è quella di creare una figura simile a del difensore civico od a quella delle Autorità indipendenti che, sulla scorta delle A.D.R. americane (figure di tutela alternativa) sia deputato a tutelare il diritto alla salute - costituzionalmente rilevante- con procedure deflative del contenzioso.

È propria dell'esperienza della Regione Toscana la proposta di istituzione di una autorità indipendente sull'elettrosmog.

Il vantaggio di simili figure è quello di superare i vincoli della legittimazione in giudizio e quelli relativi alla corrispondenza tra chiesto e pronunciato che frenano l'azione di tutela di quanti coinvolti. Il progetto, che risponde al metodo dell' "allargamento della torta" di derivazione americana, dovrebbe essere sperimentato in via pionieristica.

Esso costituirebbe lo strumento per mettere le parti interessate nelle condizioni di potere "negoziare le decisioni" e non di subirle, attraverso la figura di un mediatore che istituisca un tavolo di confronto.

Questo soggetto non decide ma propone per la sua vicinanza alle parti- delle soluzioni su cui si formerà il consenso delle parti. La creazione di tale figura dovrebbe avvenire da parte dei Comuni con regolamento.