

# IL 5G IN ITALIA E I POTERI DI COMUNI E REGIONI

LA NUOVA GENERAZIONE DI COMUNICAZIONI MOBILI COMPORTERÀ L'INSTALLAZIONE DI NUMEROSE ANTENNE, AUMENTANDO LA PREOCCUPAZIONE RELATIVA ALL'ESPOSIZIONE AI CAMPI ELETTROMAGNETICI. LE DECISIONI DEGLI ENTI COMPETENTI DI FRONTE A QUANTO PREVEDE LA NORMATIVA E AL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE.

**P**er l'attivazione delle reti 5G, la quinta generazione della telefonia mobile, gli operatori del settore dovranno installare sul territorio comunale numerose nuove antenne. L'aumento del numero di antenne comporterà l'esposizione della popolazione a campi elettromagnetici e la conseguente preoccupazione dei cittadini circa i possibili rischi per la loro salute. Saranno avviati presso i comuni numerosi procedimenti amministrativi che potranno provocare del contenzioso davanti ai giudici amministrativi a causa dei ricorsi proposti, sia dai gestori di telefonia mobile nel caso di diniego delle autorizzazioni all'installazione degli impianti, sia da parte di cittadini e comitati in ipotesi di rilascio del titolo abilitativo.

## Le ordinanze sindacali e il principio di precauzione

Molti comuni hanno recentemente adottato ordinanze sindacali vietando sul proprio territorio la sperimentazione. In particolare, dette ordinanze richiamano documenti e studi scientifici che evidenziano rischi sanitari per la popolazione esposta ai campi elettromagnetici generati dalla tecnologia 5G per poi vietarne l'utilizzo, ispirandosi al principio di precauzione di cui agli articoli 191, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e 3-ter del Codice dell'ambiente.

Al riguardo occorre rilevare che il principio di precauzione trova immediata applicazione ogniqualvolta sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, non occorrendo attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (cfr. Tar Liguria Genova, sez. II, 15.10.2010, n. 9501). La Commissione europea, al punto 3 della Comunicazione del 2/2/2000,



ha chiarito che: *“Anche se nel Trattato il principio di precauzione viene menzionato esplicitamente solo nel settore dell'ambiente, il suo campo d'applicazione è molto più vasto. Esso comprende quelle specifiche circostanze in cui le prove scientifiche sono insufficienti, non conclusive o incerte e vi sono indicazioni, ricavate da una preliminare valutazione scientifica obiettiva, che esistono ragionevoli motivi di temere che gli effetti potenzialmente pericolosi sull'ambiente e sulla salute umana, animale o vegetale possono essere incompatibili con il livello di protezione prescelto”.*

Nel caso di specie possiamo affermare che sussistono opinioni divergenti nella comunità scientifica circa l'esistenza o meno di rischi per la salute della popolazione esposta ai campi elettromagnetici generati da impianti che utilizzano le frequenze del 5G. Sempre la sopra citata Commissione, al punto 6.2 della comunicazione, ha stabilito: *“La mancanza di prove scientifiche dell'esistenza di un rapporto causa/effetto, un rapporto quantificabile dose/risposta o una valutazione quantitativa della probabilità del verificarsi di effetti negativi causati dall'esposizione non dovrebbero essere utilizzati per giustificare l'inazione. Anche se il parere scientifico è fatto proprio solo da una frazione minoritaria della comunità*

*scientifica, se ne dovrà tenere debito conto, purché la credibilità e la reputazione di tale frazione siano riconosciute”.*

Dopo tali premesse, potrebbero sembrare legittime le ordinanze adottate dai sindaci in detta materia. Ma così non è.

Infatti, in tema di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, il principio di precauzione è assicurato quando sono stati rispettati i limiti posti dal legislatore statale mediante il Dpcm 8 luglio 2003, che ha fissato i parametri relativi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità (confronta Tribunale Milano, sez. X, 3.3.2018, n. 2520).

Ciò in quanto ai sensi dell'art. 3 della legge 22.02.2001 n. 36 la determinazione di detti limiti è ispirata alla finalità di prevenire effetti dannosi per la salute della popolazione, sia da effetti acuti (limiti di esposizione) sia da possibili effetti a lungo termine (valore di attenzione).

La giurisprudenza amministrativa ha stabilito: *“Il principio di precauzione finalizzato a prevenire i danni, anche solo potenziali, di attività ritenute lesive per l'ambiente, in mancanza di conoscenze scientifiche certe, deve indirizzare l'azione dei pubblici poteri volta a prevenire eventuali danni. Non risulta tuttavia ammissibile un richiamo generale al*

*principio in questione quando l'attività posta in essere è stata oggetto di puntuale definizione legislativa. Ne consegue il divieto di applicazione analogica del principio di precauzione*" (confronta Tar Piemonte Torino, sez. I, 3.5.2010, n. 2294).

Pertanto le ordinanze sindacali difficilmente resisterebbero al vaglio di legittimità del giudice amministrativo. Tuttavia i limiti previsti dal Dpcm 8 luglio 2003 individuati circa 17 anni fa, debbono essere riesaminati e, se necessario, ridotti in funzione dei risultati della ricerca scientifica e del controllo del loro impatto sulla salute umana.

Del resto non risulta che il Comitato interministeriale competente abbia adempiuto al compito di procedere, nei tre anni successivi all'entrata in vigore del predetto decreto, "all'aggiornamento dello stato delle conoscenze, conseguenti alle ricerche scientifiche prodotte a livello nazionale ed internazionale, in materia dei possibili rischi sulla salute originati dai campi elettromagnetici" (v. art. 7 Dpcm 8.7.2003).

Pertanto l'adozione da parte dei Comuni di ordinanze sindacali che vietano l'installazione, l'utilizzo e la sperimentazione delle tecnologie 5G sul loro territorio derivano da una decisione eminentemente politica ispirata al principio di precauzione che potrebbero essere ritenute legittime soltanto dimostrando che i limiti fissati dal legislatore nel lontano 2003 sono troppo elevati e, quindi, dannosi per la salute della popolazione esposta. Trattasi di prova particolarmente difficile da fornire.

## I poteri dei Comuni con il decreto "Semplificazioni"

Il 5G è uno dei punti contenuti nel Piano per il rilancio "Italia 2020-2022" redatto dal Comitato di esperti in materia economica e sociale nominati dal precedente governo, guidato da Vittorio Colao, dove viene ritenuto fondamentale completare su tutto il territorio nazionale la posa della rete in fibra ottica, complementare al pieno sviluppo della rete 5G che deve a sua volta essere realizzata rapidamente, in linea con i paesi più avanzati.

In particolare si propone in detto Piano di "adeguare i livelli di emissione elettromagnetica in Italia ai valori europei, oggi circa 3 volte più alti e radicalmente inferiori ai livelli di soglia di rischio, per accelerare lo sviluppo delle reti 5G" e di "escludere opponibilità locale se protocolli nazionali sono rispettati".

Il Governo ha recepito in parte le proposte contenute nel Piano per il rilancio "Italia 2020-2022", prevedendo nell'art. 38 del Dl n. 76 del 16/07/2020 (convertito dalla legge 11/09/2020, n. 120) delle "Misure di semplificazione per reti e servizi di comunicazioni elettroniche".

Secondo un'interpretazione letterale dell'art. 38, comma 2 del D 176/2020, la norma consente l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici di qualunque tecnologia e potenza in deroga ai regolamenti adottati dagli enti locali, che verranno tutti autorizzati in futuro mediante le procedure semplificate dell'art. 87 bis del decreto legislativo n. 259 del 2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche), abrogando di fatto il procedimento di autorizzazione ordinario previsto dall'art. 87 del predetto codice, il quale prevede un iter amministrativo che garantisce meglio il diritto all'informazione e alla salute dei cittadini e il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti.

In particolare:

- il termine entro cui il comune può comunicare un provvedimento di diniego all'installazione dell'impianto viene ridotto da 90 giorni a 30 giorni
- conseguentemente anche il termine di formazione del silenzio assenso viene ridotto da 90 giorni a 30 giorni in ipotesi in cui il comune non comunichi un provvedimento di diniego
- l'istanza di autorizzazione dell'impianto, contrariamente a quanto previsto dall'art. 87, comma 4, del Dlgs n. 259/2003, non è soggetto a pubblicazione da parte del comune
- non è prevista la possibilità da parte del responsabile del procedimento di richiedere l'integrazione della documentazione prodotta dal gestore del servizio di comunicazione elettronica, contrariamente a quanto previsto dall'art. 87, comma 5, del Dlgs n. 259/2003.

Ma vi è di più. L'art. 38, comma 6, del decreto legge n. 76 del 2020, nel sostituire il comma 6 dell'art. 8 della legge quadro, impedisce di fatto, ai comuni di regolamentare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, residuando soltanto la possibilità di regolamentare l'installazione degli impianti riferiti ai siti sensibili individuati in modo specifico, quali ospedali, case di cura, scuole, asili ecc. Le norme in esame appaiono a chi scrive costituzionalmente illegittime. Innanzitutto per violazione dell'art. 77 della Costituzione, difettando

i presupposti di necessità e urgenza che costituiscono requisiti di validità dei decreti legge. Infatti è evidente nel caso di specie l'insussistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere in ordine alla semplificazione del procedimento amministrativo relativo all'autorizzazione di impianti di comunicazione elettronica. Infine ritengo che l'art. 38, comma 6, del decreto legge n. 76/2020 sia costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, atteso che priva le Regioni delle loro attribuzioni in materia di governo del territorio.

Infatti, sotto il profilo della disciplina costituzionale, "il governo del territorio" è una delle materie di legislazione concorrente nelle quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Non sembra che tra i principi fondamentali della legislazione statale vigente possa annoverarsi l'esercizio delle funzioni relative alla localizzazione degli impianti per comunicazioni elettroniche. Occorre evidenziare che l'art. 8, comma 1, della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), per quanto qui interessa, stabilisce che sono di competenza delle Regioni "l'esercizio delle funzioni relative all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti per radiodiffusione" (lett. a) e "le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione dei predetti impianti" (lett. c).

Al riguardo la stessa Corte Costituzionale, con sentenza n. 307 del 7 ottobre 2003, ha affermato: "È logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché ovviamente criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire o di ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi".

In conclusione, per chi scrive appare necessario che i Comuni si riappropriino dei poteri relativi alla localizzazione di impianti di telecomunicazioni al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.

**Roberto Tiberi**

Avvocato, Ancona