

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Venezia, 6 -7 dicembre 2001

La Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed
elettromagnetici:

UNA CORNICE SENZA IL QUADRO*

Avv. Antonio Danieli
(*Regione del Veneto - Giunta*)

* La presente relazione costituisce parte di un più ampio articolo in corso di pubblicazione, dal titolo “*La tutela della salute umana dalle onde elettromagnetiche*”.

La Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici:

UNA CORNICE SENZA IL QUADRO

(Legge 22 febbraio 2001, n. 36, in Gazzetta Ufficiale, Parte I, n. 55, del 7 marzo 2001)¹

Sommario: 1. Premessa - 2. Esame dei singoli articoli - 3. Responsabilità civile e penale per la carenza di emanazione di atti normativi e per la carenza di segnalazioni e di informazioni - 4. Effetti della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - 5. Osservazioni conclusive.

¹ Per i primi rilievi interpretativi sulla legge-quadro v. Convegno Paradigma "La nuova legge quadro sulle emissioni elettromagnetiche", Milano 10-11 aprile 2001; Mazzola M.A., *La legge quadro sull'inquinamento elettromagnetico*, in www.giust.it; Cassese S., *La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni a campi elettromagnetici*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4, 2001, pp. 329- 332.

Sul disegno di legge-quadro sull'inquinamento elettromagnetico (C.4816 – S. 4273) v. i dati ed i rilievi di sintesi di Maccarini M., *La dottrina e la giurisprudenza in tema di inquinamento elettromagnetico in attesa della legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*, in *Sanità Pubblica*, 1999, pp. 1414-1417. Osservazioni sul DDL sono state svolte anche da De Zotti A., *L'inquinamento elettromagnetico ed i pericoli per la salute pubblica: inquadramento giuridico dei problemi connessi a tale fenomeno anche alla luce della legge quadro in corso di approvazione*, in Bevitori P., *Inquinamento elettromagnetico ad alta frequenza*, pp. 101-107.

1. Premessa.

Dopo molti anni di richieste da parte dei cittadini, sempre più preoccupati di essere esposti ad un fattore inquinante giudicato pericoloso per la salute da una parte della scienza e non visibile, quindi ancor più subdolo, e dopo molte "difficoltà" incontrate dal Parlamento, finalmente lo Stato "è stato costretto" ad approvare la legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici.

Il "fuoco alle polveri"² è stato dato dalla recente sentenza della Corte Costituzionale 7 ottobre 1999, n. 382, che ha investito il delicato tema del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nelle materie della sanità e dell'urbanistica. Invero la Corte, proprio nella materia dell'inquinamento elettromagnetico (oggetto della Legge Regionale del Veneto 48/99 impugnata, che aveva prescritto un valore di esposizione pari a 0,2 microTesla a fronte del valore di 100 microTesla imposto dal legislatore nazionale), ha precisato che *"l'espresso riferimento della legge agli strumenti urbanistici dimostra come la Regione si mantenga, pur sempre, nell'ambito di attribuzioni sue proprie ed in particolare nell'ambito di competenze che ... attengono, secondo la definizione di urbanistica enucleabile dall'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, alla <disciplina del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente>".*

La legge 22 febbraio 2001, n. 36, "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici", è stata approvata alla Camera dei Deputati il 14 febbraio 2001.

Essa trova origine nel Disegno di Legge n. 4816 presentato il 24 aprile 1998 dal Ministro dell'Ambiente, di concerto con il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, il Ministro della Difesa, il Ministro delle Comunicazioni, il Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, il Ministro della Sanità ed il Ministro per la Funzione Pubblica e gli Affari Regionali.

Nella relazione al Disegno di Legge n. 4816 si possono rinvenire le ragioni che hanno ispirato la legge e le finalità che la stessa intendeva perseguire:

"... Superata una iniziale incertezza, dovuta a deficienze nello studio scientifico dei rapporti fra radiazioni non ionizzanti ed organismi viventi, oramai si è resa improcrastinabile la predisposizione di un quadro normativo sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, per la tutela della salute e per la riduzione dell'impatto ambientale provocato dall'inserimento della nuova tecnologia nel territorio.

Si ricorda che l'Organizzazione Mondiale della sanità (OMS) ha posto all'attenzione il problema dell'inquinamento elettromagnetico come una priorità per la ricerca nel campo delle relazioni fra salute e ambiente.

... i limiti di esposizione indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 aprile 1992, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 104 del 6 maggio 1992, e

² L'efficacissima espressione è stata usata da Mazzola M.A., *La legge quadro ...*, cit.

successive modificazioni, concernenti esclusivamente i campi elettromagnetici generati alla frequenza di trasmissione dell'energia elettrica (50 Hz), limitatamente alla popolazione, fanno riferimento agli effetti acuti (a breve termine) ma non agli effetti cronici (a lungo termine). ...

Volendo formulare una normativa in materia di campi elettromagnetici ci si trova di fatto a dover effettuare una scelta. Adottando un sistema di valutazione del rischio finalizzato a trattare le situazioni nelle quali il nesso causale tra esposizione e malattia non sia stato stabilito con certezza. E' questo il sistema che appare nel complesso il più indicato per trattare la problematica dei campi elettromagnetici. Alla base di questo sistema di valutazione vi è l'istanza di prestare attenzione a risultati anche parziali, accettandone il margine di incertezza e privilegiando la riproducibilità del dato sulla comprensione dei meccanismi biologici soggiacenti il principio cautelativo "entra" nella definizione di evidenza adeguata per operare delle scelte.

L'esistenza di margini di incertezza non è negata , ma se ne tiene conto esplicitando il fatto che nella definizione degli standard si sta adottando un atteggiamento di tipo cautelativo. In un approccio di questo tipo si persegue l'obiettivo di superare le situazioni nelle quali l'incertezza sia negata da chi voglia comunque agire ed amplificata da chi abbia interesse a dilazionare un'azione. ...

Sulla base di un principio cautelativo intorno al quale si riscontra un generale consenso, possono essere delineate strategie di abbattimento delle esposizioni che comportino costi accettabili dalla collettività, con particolare riguardo agli spazi destinati all'infanzia ed alle strutture sanitarie, anche per mezzo della ricerca e l'applicazione di nuove tecnologie'.

Il passaggio di maggior rilievo, comunque, è quello in cui si esplicita che "la legge si pone l'obiettivo di tutelare la salute non solo dagli effetti acuti, ma anche di prevenire, attraverso misure di cautela, possibili effetti a lungo termine".

Ma la tutela della salute umana non è l'unica finalità della legge. Infatti essa si pone come ulteriori obiettivi anche la "salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, per sviluppare innovazioni tecnologiche, e per una corretta informazione con i cittadini, in modo da evitare sia sottovalutazioni, che allarmismi infondati".

La legge si compone di 17 articoli, che verranno esaminati singolarmente negli aspetti di maggiore rilievo.

2. **Esame dei singoli articoli.**

Articolo 1 (*Finalità della legge*)

1. La presente legge ha lo scopo di dettare i principi fondamentali diretti a:
 - a) 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 ai sensi e nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione;
 - b) 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** di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione Europea;
 - c) 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 ed elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili.
2. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità della presente legge nell'ambito delle competenze ad esse spettanti ai sensi degli statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti.

Il comma 1 ha individuato gli interessi pubblici specifici al cui perseguimento è vincolato l'esercizio delle potestà pubbliche previste dalla legge.

Essi sono la tutela della salute dei lavoratori e delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di onde elettromagnetiche; la promozione della ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine; l'attuazione del principio di precauzione; la tutela dell'ambiente e del paesaggio; la promozione dell'innovazione tecnologica; la promozione di azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei CEM secondo le migliori tecnologie disponibili.

Tuttavia, poiché le norme specifiche, che prevedono i singoli poteri, li vincolano al perseguimento di uno solo o, comunque, di alcuni solo di tali interessi, si ritiene più opportuno individuare la finalità specifica di ciascun potere nell'articolo che tratta di esso.

Fin d'ora, peraltro, va sottolineato il fatto che la legge in esame è la prima in cui il legislatore nazionale ha riconosciuto espressamente la vigenza, nel nostro ordinamento giuridico, del "*principio di precauzione di cui all'art. 174, paragrafo 2,*

del trattato istitutivo dell'Unione Europea", che caratterizza, di fondo l'intera normativa.³

Articolo 2

(Ambito di applicazione)

1. La presente legge ha per oggetto gli **impianti**, i **sistemi** e le **apparecchiature** per usi **civili**, **militari** e delle forze di **polizia**, che possano comportare l'esposizione dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenze comprese tra **0 Hz** e **300 GHz**. In particolare, la presente legge si applica agli elettrodotti ed agli impianti radioelettrici, compresi gli impianti per telefonia mobile, i radar e gli impianti per radiodiffusione.
2. Le disposizioni della presente legge non si applicano nei casi di esposizione **intenzionale** per scopi **diagnostici** o **terapeutici**. Agli apparecchi ed ai dispositivi di uso **domestico**, **individuale** e **lavorativo** si applicano esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli **10** e **12** della presente legge.
3. Nei riguardi delle **Forze armate** e delle **Forze di polizia** le norme della presente legge sono applicate tenendo conto delle **particolari esigenze al servizio** espletato, individuate con il decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*).
4. Restano ferme le competenze in materia di sicurezza e salute dei lavoratori attribuite dalle disposizioni vigenti ai servizi sanitari e tecnici istituiti per le Forze armate e per le Forze di polizia; i predetti servizi sono competenti altresì per le aree riservate od operative e per quelle che presentano analoghe esigenze individuate con il decreto di cui al comma 3.

L'articolo 2 ha individuato gli impianti cui si deve applicare la legge.

Il comma 1, con previsione generale, ha stabilito che la legge si applica a tutti gli impianti che producono onde elettromagnetiche con frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz, esemplificando, in particolare, gli elettrodotti, gli impianti per telefonia mobile, i radar e gli impianti per radiodiffusione.

La gamma di frequenze, pertanto, è completa, andando a coprire le onde elettromagnetiche dalle Power Frequency (PF, 0,05-1KHz) alle Extremely High

³ Sul principio di precauzione cfr. Bruno, *Principio di precauzione e organismi geneticamente modificati*, in Riv. Dir. Agr., Lugl.-Sett. 2000, pp. 223 ss.; *Il diritto di precauzione tra diritto dell'Unione europea e WTO*, in Dir. e Giur. Agr. e Ambiente, 2000, p. 569.

Peraltro lo Stato, anche se solo in relazione alle alte frequenze, aveva già dato riconoscimento al principio di precauzione o cautela con il D.M. 10 settembre 1998 n. 381 "Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana", adottando la tripartizione limiti - misure di cautela - obiettivi di qualità (poi ripresa dalla legge-quadro, nella quale le "misure di cautela" vengono chiamate "valori di attenzione") ed in particolare all'articolo 4, primo comma, ove prescrive che "Fermi restando i limiti di cui all'art. 3, la progettazione e la realizzazione dei sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza compresa fra 100 kHz e 300 GHz e l'adeguamento di quelle preesistenti, deve avvenire in modo da produrre i valori di campo elettromagnetico più bassi possibili, compatibilmente con la qualità del servizio svolto dal sistema stesso al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione" (c.d. principio di minimizzazione del rischio).

Frequency (EHF, 30-300 GHz), secondo la classificazione data in campo internazionale.

Il comma 2, invece, ha escluso gli impianti diagnostici e quelli terapeutici, qualora l'esposizione ad essi sia intenzionale. Ciò per l'ovvia ragione che, se il soggetto vuole esporsi volontariamente alle onde elettromagnetiche in esplicitazione del proprio diritto alla salute, la legge non può certo impedirglielo.

Inoltre, sempre il comma 2 ha stabilito che agli apparecchi ed ai dispositivi di uso domestico, individuale e lavorativo, si applicano le sole disposizioni degli articoli 10 e 12. Anche in questo caso l'esclusione appare motivata dalla stessa ragione che ha portato ad escludere gli impianti diagnostici e terapeutici.

Il problema che potrebbe porre l'articolo in esame sembrerebbe nascere dal comma 3.

Invero, per gli impianti, i sistemi e le apparecchiature delle Forze armate e delle Forze di polizia, l'adeguamento dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità alle "*particolari esigenze*" di tali servizi pubblici deve essere tarato in relazione alle sole esigenze operative del servizio - non anche all'esigenza di economicità dello stesso-, alle sue reali ed effettive esigenze e proporzionato rispetto ad esse.

Diversamente, si potrebbe arrivare a sacrificare o, comunque, a mettere in pericolo la salute umana, o per esigenze meramente economiche, o senza una giustificazione effettiva od in modo sproporzionato.

Articolo 3 (Definizioni)

1. Ai fini dell'applicazione della presente legge si assumono le seguenti definizioni:
 - a) *esposizione*: è la condizione di una persona soggetta a campi elettrici, magnetici, elettromagnetici, o a correnti di contatto, di origine artificiale;
 - b) **limite di esposizione**: è il valore di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato come **valore di immissione**, definito ai fini della tutela della salute da effetti **acuti**, che non deve essere superato **in alcuna condizione** di esposizione della popolazione e dei lavoratori per le **finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a)**;
 - c) **valore di attenzione**: è il valore di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato come valore di immissione, che non deve essere superato negli ambienti **abitativi, scolastici** e nei luoghi adibiti a **permanenze prolungate** per le **finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b) e c)**. Esso costituisce misura di cautela ai fini della protezione da possibili effetti a **lungo termine** e deve essere raggiunto nei tempi e nei modi previsti dalla legge;
 - d) **obiettivi di qualità** sono: 1) i **criteri localizzativi**, gli **standards urbanistici**, le **prescrizioni** e le **incentivazioni** per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali secondo le competenze

definite dall'articolo 8; 2) i **valori di campo** elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato secondo le previsioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), ai fini della progressiva **minimizzazione** dell'esposizione ai campi medesimi;

- e) *elettrodotto*: è l'insieme delle linee elettriche, delle sottostazioni e delle cabine di trasformazione;
- f) *esposizione dei lavoratori e delle lavoratrici*: è ogni tipo di esposizione dei lavoratori e delle lavoratrici che, per la loro specifica attività lavorativa, sono esposti a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;
- g) *esposizione della popolazione*: è ogni tipo di esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, ad eccezione dell'esposizione di cui alla lettera f) e di quella intenzionale per scopi diagnostici o terapeutici;
- h) *stazioni e sistemi o impianti radioelettrici*: sono uno o più trasmettitori, nonché ricevitori, o un insieme di trasmettitori e ricevitori, ivi comprese le apparecchiature accessorie, necessari in una data postazione ad assicurare un servizio di radiodiffusione, radiocomunicazione o radioastronomia;
- i) *impianto per telefonia mobile*: è la stazione radio di terra del servizio di telefonia mobile, destinata al collegamento radio dei terminali mobili con la rete del servizio di telefonia mobile;
- l) *impianto fisso per radiodiffusione*: è la stazione di terra per il servizio di radiodiffusione televisiva o radiofonica.

L'articolo 3 ha fornito la definizione di alcuni termini essenziali della materia dell'inquinamento elettromagnetico ed ha individuato le finalità e gli ambiti spaziali di applicazione dei diversi tipi di limiti di emissione.

I "*limiti di esposizione*" sono i limiti diretti a tutelare la salute dagli effetti acuti, vale a dire dagli effetti di esposizioni sopra la soglia c.d. di rischio per breve termine, aventi la certezza scientifica di verifica allo stato attuale delle ricerche, che devono non essere superati in alcun luogo di esposizione della popolazione e dei lavoratori.

I "*valori di attenzione*" sono i limiti diretti a tutelare la salute umana dagli effetti cronici, vale a dire dagli effetti di esposizioni sotto la soglia c.d. di rischio per lungo termine, aventi una probabilità scientifica ragionevole di verifica allo stato attuale delle ricerche, secondo il principio di cautela o precauzione, nonché l'ambiente ed il paesaggio, che devono non essere superati negli ambienti abitativi, scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate.

Gli "*obiettivi di qualità*", invece, sono: 1) i criteri localizzativi, gli standards urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali; 2) i limiti diretti alla tutela della salute umana dagli effetti cronici aventi una probabilità scientifica non ragionevole, se non, addirittura, la mera possibilità, di verifica allo stato attuale delle ricerche, fissati dallo Stato.

Sia i limiti, sia i valori, sia gli obiettivi, costituiscono, nella sostanza, dei limiti della proprietà posti indirettamente dalla legge, tramite i regolamenti di

esecuzione di cui all'articolo 4, comma 2, nell'interesse pubblico della tutela della salute.

Tutti, poi, sono stati concepiti come "*valori di immissione' globali*" nel corpo recettore che s'intende tutelare.

Con tale termine si è voluto sintetizzare il concetto per cui, a prescindere dal numero di fonti elettromagnetiche che si trovano nelle vicinanze del corpo recettore che s'intende tutelare, su quest'ultimo non possono comunque arrivare globalmente più onde di quelle stabilite dal valore di immissione.

Per cui, nel caso che nelle vicinanze del corpo recettore che s'intende tutelare vi sia una sola fonte di onde elettromagnetiche, essa potrà emettere le onde fino al valore di immissione. Nel caso, invece, che nelle vicinanze del corpo recettore che s'intende tutelare vi siano più fonti, ciascuna di esse potrà emettere le onde in proporzione ridotta, di modo che, nel loro complesso, non superino il valore di immissione.

Con riferimento agli obiettivi di qualità, la legge individua due Enti e due poteri che li possono indicare: le Regioni con la potestà legislativa in materia urbanistica [*"1) i criteri localizzativi, gli standard urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali secondo le competenze definite dall'articolo 8"*] e lo Stato con la potestà regolamentare di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a) [*"2) i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato secondo le previsioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi medesimi."*].

Le Regioni, pertanto, non potranno indicare gli obiettivi di qualità direttamente in termini di valori di campo, ma potranno farlo indirettamente o mediante la normativa urbanistica (i criteri localizzativi, gli standard urbanistici e le prescrizioni) o per il tramite delle incentivazioni, ai gestori ed ai proprietari degli impianti, ad utilizzare la migliore tecnologia disponibile nella progettazione e nel risanamento degli impianti.

Da notare, peraltro, che nel testo originario il legislatore era di ben altro avviso, non limitando il potere delle regioni di individuare gli obiettivi di qualità.

Alcune delle definizioni fornite, poi, potrebbero far sorgere dei problemi interpretativi.

Invero, in primo luogo, per quanto concerne i valori di attenzione, i concetti di "*ambienti abitativi, scolastici e ... luoghi adibiti a permanenze prolungate'*" appaiono dei concetti elastici, che potrebbero consentire una fissazione, da parte dello Stato, ed un'applicazione, da parte degli interpreti, spazialmente limitata dei valori di attenzione.

Quanto alle "*permanenze prolungate'*", peraltro, potrebbe soccorrere il parametro temporale del minimo delle 4 ore, indicato dallo Stato nell'articolo 4, comma 2, del D.M. 381/1998, con riferimento alla misura di cautela.

Per fortuna, comunque, che nel testo finale è stata cancellata la valutazione costi-benefici (nel testo originario, infatti, era previsto che "*Tale valore costituisce misura di cautela anche ai fini della protezione da possibili effetti a lungo termine,*

da fissarsi con valutazione del rapporto costo-benefici ..."). Tuttavia, lo Stato potrebbe farla rientrare dalla "finestra", in quanto, sebbene non prevista, potrebbe sostenere che non è stata neppure preclusa.

Inoltre, la presenza degli interessi paesaggistico ed ambientale tra le "finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b) e c)" potrebbe consentire una fissazione dei valori di attenzione in misura meno rigorosa di quella che, invece, sarebbe dovuta essere, qualora i valori avessero dovuto mirare esclusivamente alla protezione della salute umana.

In secondo luogo, per quanto concerne il rapporto tra le definizioni di cui alle lettere h), i) ed l), si rileva che le strutture di cui alla lettera h) dovrebbero essere intese quale genere, mentre quelle di cui alle lettere i) ed l) quali specie, per evitare alcuni problemi interpretativi, come, ad esempio, quello posto dalla lettera dell'articolo 5, comma 1, per cui il regolamento ivi previsto potrebbe disciplinare i soli impianti per telefonia mobile o radiodiffusione, ovvero dall'articolo 9, comma 1, secondo cui l'obbligo di risanamento sarebbe limitato ai soli impianti radioelettrici, con esclusione, quindi, di quelli per telefonia mobile e per radiodiffusione.

Articolo 4

(Funzioni dello Stato)

1. Lo Stato esercita le funzioni relative:

- a) alla determinazione dei **limiti di esposizione**, dei **valori di attenzione** e degli **obiettivi di qualità**, in quanto **valori di campo** come definiti dall'articolo 3, comma 1, lettera d), numero 2), in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo 1;
- b) alla promozione di attività di ricerca e di sperimentazione tecnico-scientifica, nonché al coordinamento dell'attività di raccolta, di elaborazione e di diffusione dei dati, informando annualmente il Parlamento su tale attività; in particolare il Ministro della sanità promuove, avvalendosi di istituzioni pubbliche e private senza fini di lucro, aventi comprovata esperienza nel campo scientifico, un programma pluriennale di ricerca epidemiologica e di cancerogenesi sperimentale, al fine di approfondire i rischi connessi all'esposizione a campi elettromagnetici a bassa e alta frequenza;
- c) all'istituzione del catasto nazionale delle sorgenti fisse e mobili dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici e delle zone territoriali interessate, al fine di rilevare i livelli di campo presenti nell'ambiente;
- d) alla determinazione dei **criteri di elaborazione** dei **piani di risanamento** di cui all'articolo 9, comma 2, con particolare riferimento alle priorità di intervento, ai tempi di attuazione ed alle modalità di coordinamento delle attività riguardanti più regioni nonché alle migliori tecnologie disponibili per quanto attiene alle implicazioni di carattere economico ed impiantistico;

- e) all'individuazione delle **tecniche di misurazione** e di **rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico**;
 - f) alla realizzazione di accordi di programma con i gestori di elettrodotti ovvero con i proprietari degli stessi o delle reti di trasmissione o con coloro che ne abbiano comunque la disponibilità nonché con gli esercenti di impianti per emittenza radiotelevisiva e telefonia mobile, al fine di promuovere tecnologie e tecniche di costruzione degli impianti che consentano di minimizzare le emissioni nell'ambiente e di tutelare il paesaggio;
 - g) alla definizione dei tracciati degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV;
 - h) alla determinazione dei **parametri** per la previsione di **fasce di rispetto** per gli **elettrodotti**; all'interno di tali fasce di rispetto non è consentita **alcuna destinazione** di edifici ad uso **residenziale, scolastico, sanitario** ovvero ad uso che comporti una **permanenza non inferiore a quattro ore**.
2. I limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, le tecniche di misurazione e rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico e i parametri per la previsione di fasce di rispetto per gli elettrodotti, di cui al comma 1, lettere *a)*, *e)* e *h)*, sono stabiliti, entro **sessanta** giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge:
- a) per la **popolazione**, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, sentiti il Comitato di cui all'articolo 6 e le competenti Commissioni parlamentari, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata»;
 - b) per i **lavoratori** e le **lavoratrici**, ferme restando le disposizioni previste dal decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della sanità, sentiti i Ministri dell'ambiente e del lavoro e della previdenza sociale, il Comitato di cui all'articolo 6 e le competenti Commissioni parlamentari, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Il medesimo decreto disciplina, altresì, il regime di sorveglianza medica sulle lavoratrici e sui lavoratori professionalmente esposti.
3. Qualora entro il termine previsto dal comma 2 non siano state raggiunte le intese in sede di Conferenza unificata, il Presidente del Consiglio dei ministri entro i **trenta** giorni successivi adotta i decreti di cui al comma 2, lettere *a)* e *b)*.
4. Alla determinazione dei criteri di elaborazione dei piani di risanamento, ai sensi del comma 1, lettera *d)*, si provvede, entro **centoventi** giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentito il Comitato di cui all'articolo 6 e la Conferenza unificata.

5. Le regioni adeguano la propria legislazione ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e, limitatamente alla definizione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *d*), numero 2), agli obiettivi di qualità previsti dai decreti di cui al comma 2 del presente articolo.
6. Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata la spesa di lire 8.000 milioni per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003 per le attività di cui al comma 1, lettera *b*), di lire 2.000 milioni annue a decorrere dall'anno 2001 per le attività di cui al comma 1, lettera *c*), e di lire 5.000 milioni per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003 per la realizzazione degli accordi di programma di cui al comma 1, lettera *f*), nonché per gli ulteriori accordi di programma di cui agli articoli 12 e 13.

L'articolo 4 ha stabilito le attribuzioni dello Stato in materia di protezione dalle onde elettromagnetiche.

Tra le varie funzioni, tre sono quelle di maggiore rilievo e che pongono i maggiori problemi interpretativi.

Il primo e più importante potere è quello di determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità [questi ultimi previsti dall'articolo 3, comma 1, lett. *d*), n. 2], "*in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo 1 (tutela della salute) [lettera a)]*].

Lo Stato, infatti, in tal modo, ha voluto riappropriarsi della materia sanitaria in parte "scippata" dalla storica pronuncia della Corte Costituzionale 7 ottobre 1999 n. 382, sottolineandolo con i termini "*preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee*".

Inoltre ha inteso attenuare l'eccesso di "federalismo locale", che in questi ultimi anni ha condotto diversi Enti Locali ad imporre, di fatto, limiti con finalità sanitaria.

Riguardo al potere in esame vari sono i problemi che si pongono.

Il primo riguarda l'efficacia da riconoscersi ai limiti di emissione delle onde elettromagnetiche che saranno fissati dai DD.P.C.M. di cui al comma 2, nei confronti dei limiti fissati dalle leggi regionali eventualmente già in vigore.

Al riguardo si deve rilevare, innanzi tutto, che i limiti di emissione che saranno fissati dallo Stato non sembrano essere in grado di abrogare implicitamente i limiti più restrittivi fissati da leggi regionali eventualmente già in vigore.

Ciò per due ragioni.

In primo luogo perché il comma 5 ha semplicemente imposto alle Regioni l'obbligo di "*adeguare*" i propri limiti a quelli che verranno fissati dallo Stato, con ciò escludendo implicitamente che i limiti statali abbiano un'efficacia abrogativa implicita dei limiti regionali.⁴

⁴ A tale riguardo cfr. *Cass. Civ., Sez. I, 16 novembre 2000, n. 14854*, la quale, in riferimento al simile obbligo, per le Regioni, di adeguare le norme regionali al nuovo principio generale secondo cui la competenza per gli

In secondo luogo perché i limiti di emissione statali verranno fissati da una fonte normativa statale avente forza meramente secondaria (D.P.C.M.), con la conseguenza che, ai sensi dell'articolo 15 delle Disposizioni sulla Legge in Generale, essi non sembrano avere la capacità di abrogare i limiti di emissione regionali fissati dalle leggi regionali in vigore.⁵

Il secondo problema, invece, riguarda la configurabilità, in capo alle Regioni, del potere di introdurre limiti di esposizione, valori di attenzione ed obiettivi di qualità più rigorosi di quelli fissati dallo Stato, qualora ritenessero questi ultimi inadeguati a tutelare in modo sufficiente la salute umana.

La risposta sembrerebbe dover essere positiva, in quanto la Corte Costituzionale, nella sentenza 382/99, ha ritenuto che le norme costituzionali riconoscano alle Regioni il potere di fissare i limiti di emissione in misura più rigorosa di quelli stabiliti dallo Stato, in considerazione della natura trasferita della potestà legislativa regionale in materia urbanistica e sanitaria, qualora l'evoluzione delle ricerche scientifiche evidenziasse la necessità di limiti maggiormente severi.

Inoltre si osserva che i limiti di emissione statali verranno fissati da una fonte normativa statale avente forza meramente secondaria (D.P.C.M.) e, pertanto, ai sensi dell'articolo 15 delle Disposizioni sulla Legge in Generale, essi non sembrano avere la capacità di resistere ai limiti regionali che potranno venire fissati in futuro dalle leggi regionali.

Analogo potere, poi, sembrerebbe doversi riconoscere alle Regioni anche in riferimento alla determinazione, da parte dello Stato, dei parametri cui le suddette dovranno attenersi nella previsione delle fasce di rispetto per gli elettrodotti, in quanto anche in tale ipotesi viene in rilievo la natura trasferita della potestà legislativa regionale in materia urbanistica e sanitaria.

Il secondo potere che viene in rilievo è quello di determinazione dei criteri di elaborazione dei piani di risanamento degli elettrodotti (v. articolo 9, comma 2), con particolare riferimento alle priorità di intervento, ai tempi di attuazione ed alle modalità di coordinamento delle attività coinvolgenti più regioni nonché alle migliori tecnologie disponibili per quanto attiene alle implicazioni di carattere economico ed impiantistico [lettera d)].

atti aventi efficacia esterna spetta ai Dirigenti, posto dall'art. 3, comma 3, testo originario, del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (in G.U. del 6 febbraio 1993, n. 30, S.O.), ha affermato che la previsione di detto obbligo, imponendo alle Regioni di legiferare, esclude logicamente che i principi generali statali modifichino tacitamente le norme regionali con essi contrastanti.

⁵ Contra v. Mazzola A.M., "La legge quadro ...", cit., secondo cui il comma 2 dell'articolo 1 avrebbe qualificato le norme della legge come principi generali della materia per le Regioni a statuto ordinario e come principi fondamentali di riforma economico-sociale per le Regioni a statuto speciale e per le Province di Trento e Bolzano. Le norme contenute nella legge quadro, pertanto, produrrebbero il c.d. effetto ghigliottina per le norme regionali già in vigore che fossero in contrasto con tali principi (cfr. art. 4, comma 5: "Le regioni adeguano la propria legislazione ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e, limitatamente alla definizione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), numero 2), agli obiettivi di qualità previsti dai decreti di cui al comma 2 del presente articolo."). Assumendo al contempo valore di rilievo primario o costituzionale (ai sensi degli artt. 9, 32 e 117 Cost.), per le Regioni che devono ancora disciplinare la materia. Tale fenomeno creerà non pochi problemi, poiché diverse sono le Regioni che hanno già legiferato in tale materia (Veneto, Lazio, Abruzzo, Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, da ultimo la Lombardia) ed altre si apprestano a farlo, o a rivedere la propria normativa, pur consapevoli della delicata fase di transizione in considerazione dell'impegno assunto dal legislatore nazionale di approvare entro breve termine i cc.dd. decreti di attuazione.

Tale compito appare assai delicato alla luce del termine ultimo prescritto dall'articolo 9, comma 4, di risanare gli elettrodotti entro 10 anni dall'entrata in vigore della legge.

Il problema concerne l'individuazione delle azioni esercitabili dalle Regioni per opporsi ai criteri di elaborazione dei piani di risanamento di propria competenza determinati dallo Stato, qualora ritenessero questi ultimi inadeguati a tutelare in modo sufficiente la salute umana.

In primo luogo le Regioni potrebbero impugnare in via principale la norma in esame dinanzi alla Corte Costituzionale per violazione del principio costituzionale di autonomia regionale nella materia sanitaria, in quanto alle Regioni dovrebbe essere ragionevolmente riconosciuto il potere di pianificare l'attività di risanamento in modo più rigoroso di quello eventualmente stabilito dallo Stato, nell'interesse di una maggiore tutela della salute umana.

In secondo luogo, qualora le Regioni ritenessero i criteri di elaborazione dei piani di risanamento di competenza regionale fissati dallo Stato inadeguati a tutelare in modo sufficiente la salute umana, soprattutto per quanto concerne le scelte giustificate con l'ambiguo concetto di "*migliori tecnologie disponibili per quanto attiene alle implicazioni di carattere economico ed impiantistico*", potrebbero impugnare il D.P.C.M., determinante i criteri, dinanzi al giudice amministrativo, sollevando nel contempo questione di legittimità costituzionale in via incidentale della norma in esame, nella parte in cui consente allo Stato di contemperare la salute umana con le "*migliori tecnologie disponibili per quanto attiene alle implicazioni di carattere economico ed impiantistico*", che sembrerebbe consentire un'attenzione particolare per le esigenze economiche dei gestori o dei proprietari degli impianti

Analoghe azioni, poi, sembrerebbero esercitabili dalle Regioni anche per opporsi alla determinazione, da parte dello Stato, delle tecniche di misurazione e di rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico [lettera e];, poiché, in base a quanto sopra rilevato, alle Regioni dovrebbe essere riconosciuto il potere di stabilire tecniche più rigorose di quelle eventualmente individuate dallo Stato, nell'interesse di una migliore tutela della salute umana.

Lo Stato dovrà, poi, raggiungere accordi di programma con i gestori o con i proprietari di elettrodotti o delle reti di trasmissione o con coloro che ne abbiano comunque la disponibilità nonché con gli esercenti di impianti per emittenza radiotelevisiva e telefonia mobile, al fine di promuovere tecnologie e tecniche di costruzione degli impianti che consentano di minimizzare le emissioni nell'ambiente e di tutelare il paesaggio [lettera f]; definire i tracciati degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV [lettera g].

Altro potere di rilievo è quello di determinazione dei parametri per la previsione, da parte delle Regioni, delle fasce di rispetto per gli elettrodotti, al cui interno non è consentita alcuna destinazione di edifici ad uso residenziale, scolastico, sanitario ovvero ad uso che comporti una permanenza non inferiore a quattro ore [lettera h]. Pertanto, con l'intenzione annunciata di fare *tabula rasa* dei precedenti parametri prescritti dall'articolo 5 del D.P.C.M. 23 aprile 1992.

La legge, poi, aveva imposto allo Stato di emanare gli atti di maggior rilievo di propria competenza entro termini precisi.

Così, la determinazione dei limiti di esposizione, valori di attenzione ed obiettivi di qualità, delle tecniche di misurazione e rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico e dei parametri per la previsione di fasce di rispetto per gli elettrodotti doveva avvenire entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge (comma 2) e, qualora entro detto termine non fossero state raggiunte le intese in sede di Conferenza Unificata, il Presidente del Consiglio avrebbe potuto (o dovuto!) determinare i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità entro i 30 giorni successivi (comma 3).

La determinazione dei criteri di elaborazione dei piani di risanamento degli elettrodotti, invece, doveva essere effettuata entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge (comma 4).

Detti termini, tuttavia, com'era facile aspettarsi per vari motivi, quali le elezioni politiche ed il contrasto del Ministro della Sanità, non sono stati rispettati.

Al riguardo, significativa della continua ambiguità ed incertezza dello Stato nella materia, è la relazione ai due schemi di decreti di fissazione dei limiti di esposizione, valori di attenzione e obiettivi di qualità trasmessi al Parlamento nel novembre del 1999 (come richiesto da una mozione approvata dalla Camera dei Deputati il 13 luglio 1999), predisposti dai competenti servizi dei Ministeri dell'Ambiente e della Sanità.

In essa, infatti, si legge che "prima dell'entrata in vigore dei decreti, sarebbe opportuna una attenta valutazione dell'impatto economico sociale dei provvedimenti trasmessi, e degli "scenari" sulle conseguenze economiche e tariffarie dell'adozione dei limiti e dei valori proposti.

Da una prima analisi emerge un quadro complesso, con necessità di interventi molto estesi sulle reti di trasporto e di distribuzione dell'energia elettrica, con delicati aspetti tecnici e gestionali. ...

Sulla base delle prime risposte delle Regioni al censimento avviato dal Ministero dell'Ambiente il 3 agosto 1999 per accertare il numero delle linee elettriche ad alta tensione ubicate in prossimità degli spazi dedicati all'infanzia, si può stimare che il 15-20% dei comuni è interessato da tale situazione. ..." (Relazione, pag. 4).

Tali due schemi di decreto adottano "valori di attenzione" ed "obiettivi di qualità" assolutamente in linea con i valori di esposizione al campo magnetico associati a rischi significativi per la salute umana in base agli ultimi studi pubblicati (le 2 pooled analisi di Alhbom, Feichtyng e di Greenland).

Articolo 5

(Misure di tutela dell'ambiente e del paesaggio. Procedimento di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di elettrodotti)

1. Al fine di tutelare l'**ambiente** e il **paesaggio**, con apposito regolamento adottato, entro **centoventi** giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 29, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.

112, su proposta dei Ministri dei lavori pubblici e per i beni e le attività culturali, previo parere del Comitato di cui all'articolo 6 e sentite le competenti Commissioni parlamentari, sono adottate misure specifiche relative alle **caratteristiche tecniche** degli impianti e alla **localizzazione** dei tracciati per la progettazione, la costruzione e la modifica di **elettrodotti** e di **impianti per telefonia mobile e radiodiffusione**. Con lo stesso regolamento vengono indicate le particolari misure atte ad **evitare danni** ai valori **ambientali** e **paesaggistici** e possono essere adottate ulteriori misure specifiche per la progettazione, la costruzione e la modifica di **elettrodotti** nelle aree soggette a **vincoli** imposti da leggi statali o regionali, nonché da strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, a tutela degli **interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesaggistici e ambientali**, fermo restando quanto disposto dal testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, approvato con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, e fermo restando il rispetto dei predetti vincoli e strumenti di pianificazione.

2. Con il medesimo regolamento di cui al comma 1 sono adottate misure di **contenimento** del **rischio elettrico** degli impianti di cui allo stesso comma 1, ed in particolare del rischio di elettrolocazione e di collisione dell'avifauna.
3. Con il medesimo regolamento di cui al comma 1 è definita una nuova disciplina dei **procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti** con tensione **superiore a 150 kV**, in modo da assicurare il rispetto dei principi della presente legge, ferme restando le vigenti disposizioni in materia di **valutazione di impatto ambientale**. Tale disciplina si conforma inoltre ai seguenti criteri e principi:
 - a) semplificazione dei procedimenti amministrativi;
 - b) individuazione delle tipologie di infrastrutture a **minore impatto ambientale, paesaggistico** e sulla **salute** dei cittadini;
 - c) **concertazione** con le **regioni** e gli **enti locali interessati** nell'ambito dei procedimenti amministrativi di definizione dei tracciati;
 - d) individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo;
 - e) riordino delle procedure relative alle servitù di elettrodotto e ai relativi indennizzi.
 - f) **valutazione preventiva** dei campi elettromagnetici **preesistenti**.
4. Le norme, anche di legge, che disciplinano i procedimenti indicati al comma 3, individuate dal regolamento di cui al medesimo comma, sono abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento medesimo.

L'articolo 5 ha demandato ad un apposito regolamento la disciplina:

- a) delle **caratteristiche tecniche** e della **localizzazione** dei tracciati per la progettazione, la costruzione e la modifica degli **elettrodotti** e degli **impianti per telefonia mobile a radiodiffusione**, per la tutela dell'ambiente e del paesaggio (comma 1, primo periodo);

- b) di misure dirette ad evitare danni all'ambiente ed al paesaggio
(comma 1, secondo periodo, prima parte);
- c) della progettazione, della costruzione e della modifica degli elettrodotti nelle aree soggette a vincoli storici, artistici, architettonici, archeologici, paesaggistici ed ambientali, per la tutela dei tali beni
(comma 1, secondo periodo, seconda parte);
- d) del contenimento del rischio elettrico, con particolare riferimento al rischio di elettrolocazione e di collisione dell'avifauna
(comma 2);
- e) dei procedimenti di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV
(comma 3).

Per quanto concerne la nuova disciplina dei procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV, essa dovrà assicurare il rispetto dei principi della legge quadro, ferma restando la normativa sulla valutazione di impatto ambientale. La disciplina dovrà attuare, in particolare, i principi ed i criteri di: semplificazione dei procedimenti amministrativi; individuazione delle tipologie di infrastrutture a minore impatto ambientale, paesaggistico e sulla salute dei cittadini; concertazione con le regioni e gli enti locali coinvolti nell'ambito dei procedimenti amministrativi di definizione dei tracciati; individuazione delle responsabilità e delle procedure di verifica e controllo; riordino delle procedure relative alle servitù di elettrodotto e ai relativi indennizzi; valutazione preventiva dei campi elettromagnetici preesistenti (comma 3).

Tale regolamento, in relazione ai contenuti di cui alle lettere a)-d) sembra avere natura di regolamento indipendente, mentre, in riferimento al contenuto di cui alla lettera e), pare avere natura di regolamento di delegificazione, alla luce di quanto previsto dal comma 4.

Riguardo all'articolo in esame si deve rilevare che la lettera del comma 1 non sembrerebbe consentire al regolamento di disciplinare anche le stazioni, i sistemi e gli impianti radioelettrici.

A meno che non si ritenga, come sembrerebbe più ragionevole, che il legislatore abbia inteso gli impianti per telefonia mobile e per radiodiffusione quali specie costituenti il genere degli impianti radioelettrici, come detto nel commento all'art. 2.

Articolo 6

(Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico)

1. È istituito il Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico, di seguito denominato «Comitato».

2. Il Comitato è presieduto dal Ministro dell'ambiente o dal Sottosegretario all'ambiente delegato, ed è composto altresì dai Ministri, o dai Sottosegretari delegati, della sanità, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, del lavoro e della previdenza sociale, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per i beni e le attività culturali, dei trasporti e della navigazione, delle comunicazioni, della difesa e dell'interno.
3. Il Comitato svolge le attività di cui agli articoli 4, comma 1, lettere *b)* ed *f)*, 12, comma 2, e 13.
4. Il Comitato esprime i pareri di cui agli articoli 4, comma 2, lettere *a)* e *b)*, 4, comma 4, 5, comma 1, e 12, comma 1.
5. Il Comitato svolge funzioni di monitoraggio sugli adempimenti previsti dalla presente legge e predispone una relazione annuale al Parlamento sulla sua attuazione.
6. Il Comitato si avvale del contributo, che viene reso a titolo gratuito, di enti, agenzie, istituti ed organismi, aventi natura pubblica e competenze specifiche nelle diverse materie di interesse della presente legge.
7. Per l'istituzione e il funzionamento del Comitato è autorizzata la spesa massima di lire 1.000 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.

L'articolo 6 ha istituito e disciplinato il Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico.

Articolo 7

(Catasto nazionale)

1. Il catasto nazionale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera *c)*, è costituito, entro **centoventi** giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, dal Ministro dell'ambiente, sentiti il Ministro della sanità ed il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nell'ambito del sistema informativo e di monitoraggio di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 4 giugno 1997, n. 335. Il catasto nazionale opera in coordinamento con i catasti regionali di cui all'articolo 8, comma 1, lettera *d)*. Le modalità di inserimento dei dati sono definite dal Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro delle comunicazioni, per quanto riguarda l'inserimento dei dati relativi a sorgenti fisse connesse ad impianti, sistemi ed apparecchiature radioelettrici per usi civili di telecomunicazioni, con il Ministro dei lavori pubblici e con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, per quanto riguarda l'inserimento dei dati relativi agli elettrodotti, con il Ministro dei trasporti e della navigazione, per quanto riguarda l'inserimento dei dati relativi agli impianti di trasporto, e con i Ministri della difesa e dell'interno, per quanto riguarda l'inserimento dei dati relativi a sorgenti fisse connesse ad impianti, sistemi ed apparecchiature per usi militari e delle forze di polizia.

L'articolo 7 ha previsto e disciplinato il catasto nazionale delle fonti, fisse e mobili, delle onde elettromagnetiche cui si applica la presente legge e delle zone territoriali interessate, al fine di rilevare i livelli di campo presenti nell'ambiente [v. articolo 4, comma 1, lettera c)].

Il catasto nazionale doveva essere costituito dal Ministro dell'ambiente, sentiti i Ministri della Sanità, dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Esso, poi, dovrebbe operare in coordinamento con i catasti regionali di cui all'articolo 8, comma 1, lettera d).

Il problema dell'articolo 7 sta proprio qui.

In primo luogo v'è da chiedersi quali siano i dati che il catasto nazionale dovrebbe contenere, per potersi considerare utile e completo.

In secondo luogo, quali sono i dati che i catasti regionali devono contenere, per poter essere utili al catasto nazionale, e quali dati possono contenere in difformità dal catasto nazionale.

Il catasto, quindi, dovrà contenere tutti i dati relativi agli impianti sulle basse e sulle alte frequenze, al fine di consentire di meglio coordinare e razionalizzare ogni scelta, nonché per garantire la massima trasparenza amministrativa possibile.

Esso, pertanto, consentirà di attuare i principi di buon andamento, efficacia, economicità e trasparenza dell'azione amministrativa.

Articolo 8

(Competenze delle regioni, delle province e dei comuni)

1. Sono di competenza delle **regioni**, nel rispetto dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità nonché dei criteri e delle modalità fissati dallo Stato, fatte salve le competenze dello Stato e delle autorità indipendenti:
 - a) 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**, ai sensi della legge 31 luglio 1997, n. 249, e nel rispetto del decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), e dei principi stabiliti dal regolamento di cui all'articolo 5;
 - b) la definizione dei **tracciati** degli **elettrodotti** con tensione **non superiore a 150 kV**, con la previsione di **fasce di rispetto** secondo i parametri fissati ai sensi dell'articolo 4 e dell'**obbligo di segnalarle**;
 - c) le modalità per il rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti di cui al presente articolo, in conformità a criteri di semplificazione amministrativa, tenendo conto dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici preesistenti;
 - d) la realizzazione e la gestione, in coordinamento con il catasto nazionale di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c), di un catasto delle sorgenti fisse dei campi

elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di rilevare i livelli dei campi stessi nel territorio regionale, con riferimento alle condizioni di esposizione della popolazione;

- e) l'**individuazione** degli **strumenti** e delle **azioni** per il raggiungimento degli **obiettivi di qualità** di cui all'**articolo 3, comma 1, lettera d), numero 1)**;
 - f) il concorso all'approfondimento delle conoscenze scientifiche relative agli effetti per la salute, in particolare quelli a lungo termine, derivanti dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici.
2. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, lettere a) e c), le regioni si attengono ai **principi** relativi alla tutela della **salute** pubblica, alla **compatibilità ambientale** ed alle esigenze di tutela dell'**ambiente** e del **paesaggio**.
 3. In caso di inadempienza delle regioni, si applica l'**articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112**.
 4. Le regioni, nelle materie di cui al comma 1, definiscono le competenze che spettano alle province ed ai comuni, nel rispetto di quanto previsto dalla legge 31 luglio 1997, n. 249.
 5. Le attività di cui al comma 1, riguardanti aree interessate da installazioni militari o appartenenti ad altri organi dello Stato con funzioni attinenti all'ordine e alla sicurezza pubblica sono definite mediante specifici accordi dai comitati misti paritetici di cui all'articolo 3 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, e successive modificazioni.
 6. I comuni possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento **urbanistico** e **territoriale** degli impianti e **minimizzare l'esposizione** della popolazione ai campi elettromagnetici.

L'articolo 8 ha stabilito quali sono le attribuzioni delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni nella materia della tutela dalle onde elettromagnetiche.

Preliminarmente va ricordato che le Regioni, nell'esercizio delle proprie funzioni, devono rispettare i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, nonché i criteri e le modalità, fissati dallo Stato, fatte salve le competenze dello Stato e delle autorità indipendenti (comma 1). In ogni caso devono attenersi ai principi relativi alla tutela della salute, alla compatibilità ambientale ed alle esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio (comma 2).

Alle Regioni spettano:

- a) l'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti per radiodiffusione, ai sensi della L. 249/1997;
- b) la definizione dei tracciati degli elettrodotti con tensione non superiore a 150 kV, con la previsione di fasce di rispetto secondo i parametri fissati ai sensi dell'art. 4 e l'obbligo di segnalarle;
- c) le modalità per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione degli impianti;

- d) la realizzazione e la gestione, in coordinamento con il catasto nazionale, di un catasto delle sorgenti fisse dei campi elettromagnetici;
- e) l'individuazione degli strumenti e delle azioni per il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), n. 1 (comma 1).

Di particolare importanza, innanzi tutto, è la previsione secondo cui le Regioni, nell'individuazione dei siti per l'installazione delle fonti delle onde elettromagnetiche ad alta frequenza, devono osservare, non solo i limiti di emissione fissati dal D.P.C.M. di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), diretti a tutelare la salute umana, ma, altresì, le misure previste dal regolamento di cui all'articolo 5 dirette a tutelare anche beni diversi dalla salute [lettera a)].

In secondo luogo viene in rilievo il potere-dovere, delle Regioni, di imporre fasce di rispetto per gli elettrodotti, all'interno delle quali non è consentita alcuna destinazione di edifici ad uso residenziale, scolastico, sanitario ovvero ad uso che comporti una permanenza non inferiore a quattro ore [lettera b)].

Riguardo a tale potere si pongono due distinti problemi.

Il primo attiene alla legittimità costituzionale di detto potere in riferimento al diritto alla salute, inteso anche come diritto di rinunciare ad essa (articolo 32 Costituzione).

In merito si osserva che il diritto alla salute del singolo comprende anche il diritto di disporre come meglio crede di tale bene, fino ad arrivare a rinunciare ad esso.

Pertanto, laddove la rinuncia al diritto alla propria salute non comporti effetti negativi nei confronti del resto della collettività (come potrebbe essere, ad esempio, nel caso di epidemie), il potere attribuito alla Regione non sembrerebbe costituzionalmente legittimo, nell'ipotesi di edifici destinati ad uso residenziale o di permanenza non inferiore a quattro ore di soggetti che non vogliono tenersi alla distanza di rispetto legale dagli elettrodotti, in quanto lesivo del diritto alla salute nel senso sopra ricordato, nonché del diritto di proprietà.

La seconda questione, invece, riguarda le fattispecie in cui tale potere sarebbe esercitabile.

Invero, se esso sembrerebbe esercitabile nell'ipotesi di nuovi elettrodotti da costruire, i quali si porterebbero appresso anche la fascia di rispetto, dubbi parrebbero sorgere, invece, nell'ipotesi di elettrodotti già esistenti.

Infatti, l'articolo 8, comma 1, lettera b), della legge in esame, nell'attribuire alle Regioni il potere di "*... definizione dei tracciati degli elettrodotti ..., con la previsione di fasce di rispetto ...*", sembrerebbe consentire la previsione della fascia di rispetto solo nell'ipotesi della definizione di nuovi tracciati e, quindi, parrebbe riferirsi solo alla prima ipotesi sopra delineata.

Di particolare rilievo è anche l'obbligo, per le Regioni, di segnalare le fasce di rispetto dagli elettrodotti.

Inoltre si evidenzia il potere delle Regioni di individuare gli strumenti e le azioni per il raggiungimento degli obiettivi di qualità di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), numero 1).

Invero, nonostante una tecnica legislativa contorta, mediante il rinvio a tale ultima disposizione si individua la specifica attribuzione delle Regioni, consistente nella potestà legislativa regionale di indicare criteri localizzativi, standards urbanistici, prescrizioni ed incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, al fine di tutelare la salute umana dagli effetti dannosi cronici ritenuti, allo stato attuale delle ricerche, con probabilità scientifica non rilevante di verifica, se non, addirittura, meramente possibili.

In casi di inadempienza delle Regioni, poi, è previsto il potere sostitutivo statale di cui all'articolo 5 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

Le Regioni, infine, devono ripartire le funzioni tra le Province ed i Comuni, nel rispetto della Legge 31 luglio 1997, n. 249.

Una particolare deroga è prevista per le "aree interessate da installazioni militari o appartenenti ad altri organi dello Stato con funzioni attinenti all'ordine e alla sicurezza pubblica", che devono essere definite mediante "specifici accordi dai comitati misti paritetici di cui all'articolo 3 della legge 24 dicembre 1976, n. 898, e successive modificazioni" (comma 5). Tale deroga, peraltro, non appare giustificata, in quanto la tutela della salute non può ammettere deroghe, neppure se trattasi di tutela in via cautelativa.

Infine, di particolare rilievo è l'attribuzione, ai Comuni, della potestà di normare, mediante un regolamento ad hoc, l'installazione delle fonti delle onde ad alta frequenza, che pone fine ad un contenzioso amministrativo quanto mai incerto sulla configurabilità di detto potere (comma 6).⁶

Tale potere, potendo perseguire, oltre alla finalità urbanistica, da intendersi quale ordinata utilizzazione del territorio, anche quella di minimizzazione dell'esposizione della popolazione, da intendersi quale precauzione diretta a tutelare la salute umana dagli effetti cronici delle onde ad alta frequenza ritenuti, allo stato attuale delle ricerche, con probabilità scientifica non rilevante di verifica, se non, addirittura, meramente possibili, sembrerebbe consentire ai Comuni di concentrare la localizzazione di tutte le fonti delle alte frequenze solo in certe zone del territorio comunale, ovvero di stabilire dei limiti di emissione o delle distanze di rispetto dalle aree abitate maggiormente rigorosi di quelli fissati dallo Stato.⁷

Tuttavia, anche tale potere, per essere esercitato legittimamente, dovrà rispettare i principi generali di ragionevolezza, logicità e proporzionalità (ad esempio, in materia di alte frequenze, gli studi più recenti sembrano dimostrare una minore dannosità delle antenne, se collocate in grande numero, in modo diffuso e, ciascuna, con bassa potenza).

⁶ Sul tema cfr. Mazzola A.M., "La pianificazione urbanistica delle stazioni radio base di telefonia", 13 marzo 2001, in "Ambiente e sicurezza", Il Sole-24 Ore, Pirola, 103 ss.

⁷ Peraltro, recentemente, qualche T.A.R. (ad esempio il T.A.R. Veneto, con sentenze ancora inedite), in contrasto con la lettera e la ratio della norma, ha negato al Comune la possibilità di perseguire, mediante il potere in esame e la disciplina dell'urbanistica intesa quale materia (se, quando, cosa e dove costruire), anche l'interesse pubblico specifico della tutela della salute umana.

Articolo 9
(Piani di risanamento)

1. Entro **dodici** mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*), la regione adotta, su proposta dei soggetti gestori e sentiti i comuni interessati, un piano di risanamento al fine di adeguare, in modo graduale, e comunque entro il termine di **ventiquattro** mesi, gli impianti **radioelettrici** già esistenti ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità stabiliti secondo le norme della presente legge. Trascorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*), in caso di inerzia o inadempienza dei gestori, il piano di risanamento è adottato dalle regioni, sentiti i comuni e gli enti interessati, entro i successivi **tre** mesi. Il piano, la cui realizzazione è controllata dalle regioni, può prevedere anche la **delocalizzazione** degli impianti di radiodiffusione in siti conformi alla pianificazione in materia, e degli impianti di diversa tipologia in siti idonei. Il risanamento è effettuato con onere a carico dei **titolari degli impianti**.
2. Entro **dodici** mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'**articolo 4, comma 4**, i gestori degli elettrodotti presentano una proposta di piano di risanamento, al fine di assicurare la tutela della salute e dell'ambiente. I proprietari di porzioni della rete di trasmissione nazionale o coloro che comunque ne abbiano la disponibilità sono tenuti a fornire tempestivamente al gestore della rete di trasmissione nazionale, entro **sei** mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*), le proposte degli interventi di risanamento delle linee di competenza, nonché tutte le informazioni necessarie ai fini della presentazione della proposta di piano di risanamento. Il piano deve prevedere i progetti che si intendono attuare allo scopo di rispettare i limiti di esposizione e i valori di attenzione, nonché di raggiungere gli obiettivi di qualità stabiliti dal decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*). Esso deve indicare il programma cronologico di attuazione, adeguandosi alle priorità stabilite dal citato decreto, considerando comunque come prioritarie le situazioni sottoposte a più elevati livelli di inquinamento elettromagnetico, in prossimità di destinazioni residenziali, scolastiche, sanitarie, o comunque di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore, con particolare riferimento alla tutela della popolazione infantile. Trascorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a*), in caso di inerzia o inadempienza dei gestori, il piano di risanamento di cui al primo periodo del comma 3 è proposto dalla regione entro i successivi **tre** mesi.
3. Per gli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV, la proposta di piano di risanamento è presentata al Ministero dell'ambiente. Il piano è approvato, con eventuali modifiche, integrazioni e prescrizioni, entro **sessanta** giorni, dal Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e dei lavori pubblici, sentiti il Ministro della sanità e le regioni ed i comuni interessati. Per gli elettrodotti con tensione non superiore a 150 kV, la

proposta di piano di risanamento é presentata alla regione, che approva il piano, con eventuali modifiche, integrazioni e prescrizioni, entro sessanta giorni, sentiti i comuni interessati. Trascorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), in caso di inerzia o inadempienza dei gestori, il piano di risanamento per gli elettrodotti con tensione non superiore a 150 kV è adottato dalla regione, nei termini di cui al terzo periodo del presente comma.

4. Il risanamento degli elettrodotti deve essere completato entro **dieci** anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Entro il **31 dicembre 2004** ed entro il **31 dicembre 2008**, deve essere comunque completato il risanamento degli elettrodotti che non risultano conformi, rispettivamente, ai limiti di cui all'articolo 4 ed alle condizioni di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 aprile 1992, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 104 del 6 maggio 1992, al fine dell'adeguamento ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità stabiliti ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lettera a), della presente legge. Il risanamento é effettuato con onere a carico **dei proprietari degli elettrodotti**, come definiti ai sensi del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, ai sensi dell'articolo 2, comma 12, della legge 14 novembre 1995, n. 481, determina, entro sessanta giorni dall'approvazione del piano di risanamento, la valutazione dei costi strettamente connessi all'attuazione degli interventi di risanamento nonché i criteri, le modalità e le condizioni per il loro **eventuale recupero**.
5. Ai fini della concessione di contributi alle regioni per l'elaborazione dei piani di risanamento, la realizzazione dei catasti regionali e l'esercizio delle attività di controllo e di monitoraggio, é autorizzata la spesa massima di lire 2.000 milioni annue a decorrere dall'anno 2001. Le somme derivanti dall'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 15, versate all'entrata del bilancio dello Stato, sono riassegnate nella misura del 100 per cento, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad apposite unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente; tali somme sono destinate, sulla base di criteri determinati dalla Conferenza unificata, alla concessione di contributi alle regioni, ad integrazione delle risorse ad esse assegnate ai sensi del primo periodo del presente comma, ai fini dell'elaborazione dei piani di risanamento, della realizzazione dei catasti regionali e dell'esercizio delle attività di controllo e di monitoraggio.
6. Il mancato risanamento degli elettrodotti, delle stazioni e dei sistemi radioelettrici, degli impianti per telefonia mobile e degli impianti per radiodiffusione, secondo le prescrizioni del piano, dovuto ad inerzia o inadempienza dei proprietari degli elettrodotti o di coloro che ne abbiano comunque la disponibilità, fermo restando quanto previsto dall'articolo 15, comporta il **mancato riconoscimento** da parte del gestore della rete di trasmissione nazionale del **canone di utilizzo** relativo alla linea non risanata e la **disattivazione** dei suddetti impianti per un periodo fino a **sei** mesi, **garantendo comunque i diritti degli utenti all'erogazione del servizio di pubblica utilità**. La disattivazione è disposta:

- a) con provvedimento del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentiti il Ministro della sanità e del lavoro e della previdenza sociale nonché le regioni interessate, per quanto riguarda gli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV;
- b) con provvedimento del presidente della giunta regionale per quanto riguarda gli elettrodotti con tensione inferiore a 150 kV ed i sistemi radioelettrici, con esclusione degli impianti per telefonia mobile e per radiodiffusione e degli impianti per telefonia fissa nonché delle stazioni radioelettriche per trasmissione di dati, la cui disattivazione é disposta con provvedimento del Ministro delle comunicazioni che assicura l'uniforme applicazione della disciplina sul territorio nazionale.
7. Entro **centottanta** giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su ciascuna struttura di cui alle lettere *e)*, *h)* ed *l)* del comma 1 dell'articolo 3 deve essere applicata un'**etichetta** informativa ben visibile, riportante **la tensione prodotta**, i **valori di esposizione rintracciabili nella documentazione autorizzativa**, i **limiti di esposizione** ed i **valori di attenzione** prescritti dalle leggi nazionali e regionali e le **distanze di rispetto**.

L'articolo 9 ha disciplinato l'attività di risanamento degli impianti già esistenti, che violeranno i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, che verranno fissati dal D.P.C.M. di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), in modo da far sì che rispettino tutti i suddetti limiti di emissione.

A carico dei gestori sono stati posti degli obblighi funzionali all'attuazione dei piani di risanamento, nonché all'esecuzione del principio di minimizzazione del rischio e del principio dell'uso della migliore tecnologia.

La normativa distingue a seconda che l'oggetto del risanamento siano gli impianti ad alta frequenza ovvero gli elettrodotti e, tra questi ultimi, distingue gli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV da quelli con tensione pari od inferiore a 150 kV.

Il risanamento degli impianti ad alta frequenza è disciplinato dal comma 1.

Entro 12 mesi dall'entrata in vigore del Decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera *a)*, la Regione deve adottare, su proposta dei soggetti gestori e sentiti i comuni interessati, un piano di risanamento, al fine di adeguare gradualmente e, comunque, entro 24 mesi, gli impianti radioelettrici già esistenti ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità. Nel caso in cui detto termine non venga rispettato, il piano è adottato dalla Regione, sentiti i Comuni e gli Enti interessati, entro i successivi tre mesi (comma 1).

Il piano, attuato sotto il controllo della Regione, può prevedere anche la delocalizzazione degli impianti di radiodiffusione in siti conformi alla pianificazione in materia, e degli impianti di diversa tipologia in siti idonei.

In ordine al risanamento degli impianti in esame si rileva, innanzitutto, che, letteralmente, sembra essere imposto per i soli impianti radioelettrici.

Tuttavia, dalla previsione del potere di delocalizzare sia gli impianti di radiodiffusione, sia quelli di diversa tipologia, sembra potersi ragionevolmente

ritenere che gli impianti per la radiodiffusione e per la telefonia mobile costituiscano delle specie di quelle radioelettrici e che, pertanto, il risanamento investa tutti gli impianti ad alte frequenze.

In secondo luogo si osserva che non appare chiaro se il termine massimo, entro cui il risanamento dovrà essere effettuato, debba essere di 24, oppure di 37 mesi, dall'entrata in vigore del D.P.C.M. di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a).

Infine si rileva che l'obbligazione di risanamento grava esclusivamente a carico dei titolari degli impianti.

Il risanamento degli elettrodotti, invece, è disciplinato dai commi 2, 3 e 4.

Pertanto, chi si aspettasse una disciplina analoga a quella degli impianti ad alte frequenze, rimarrebbe deluso.

Entro 12 mesi dall'entrata in vigore del Decreto di cui all'articolo 4, comma 4, i gestori presentano una proposta di piano di risanamento contenente i progetti che si intendono attuare ed il programma cronologico di attuazione (considerando prioritarie le situazioni sottoposte a più elevati livelli di inquinamento elettromagnetico, in prossimità di destinazioni residenziali, scolastiche, sanitarie, o comunque di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore, con particolare riferimento alla tutela della popolazione infantile), al fine di assicurare la tutela della salute e dell'ambiente. I proprietari di porzioni della rete di trasmissione nazionale, o coloro che ne abbiano la disponibilità, devono fornire le proposte degli interventi di risanamento delle linee ed ogni informazione utile, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del Decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), al gestore della rete di trasmissione nazionale.

Per gli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV, la proposta di piano di risanamento deve essere presentata al Ministero dell'Ambiente (ove non presentato entro il termine, il piano è presentato dalla Regione entro i successivi 3 mesi), il quale deve approvarlo, pur con eventuali modifiche, integrazioni e prescrizioni, entro sessanta giorni.

Per gli elettrodotti con tensione non superiore a 150 kV, la proposta di piano di risanamento deve essere presentata alla Regione, la quale approva il piano, con eventuali modifiche, integrazioni e prescrizioni, entro 60 giorni, sentiti i comuni interessati (ove trascorsi 12 mesi dall'entrata in vigore del Decreto di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), in caso di inerzia o inadempienza dei gestori, il piano di risanamento è adottato dalla Regione entro 60 giorni).

Riguardo all'articolo in esame, in primo luogo si rileva che il termine per la presentazione della proposta del piano di risanamento, mentre per gli impianti ad alte frequenze è stato fatto decorrere dall'entrata in vigore del D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 2, lettera a), per gli elettrodotti, invece, è stato fatto stranamente decorrere dall'entrata in vigore del D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 4 (!). Si spera, peraltro, che sia stato un semplice refuso, atteso che nel quinto periodo del secondo comma si fa riferimento al D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 2, lettera a). Se così non fosse, però, si tratterebbe dell'ennesimo regalo ottenuto dai gestori degli elettrodotti, in quanto il termine d'inizio del risanamento sarebbe svincolato dall'entrata in vigore del D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 2, lettera a) e collegato all'entrata in vigore del diverso D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 4.

In secondo luogo si osserva che, nonostante la formulazione (involontariamente !) farraginosa della proposizione normativa, i termini massimi, entro cui il risanamento dovrà essere effettuato, sono:

- a) il 31 dicembre 2004, per l'adeguamento ai limiti di esposizione fissati dal D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 2, lettera a);
- b) il 31 dicembre 2008, per l'adeguamento alle condizioni (valori di attenzione ...?) di cui all'art. 5 del D.P.C.M. 23 aprile 1992;
- c) entro 10 anni dall'entrata in vigore della legge, per l'adeguamento agli obiettivi di qualità, intesi quali valori di campo, fissati dal D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 2, lettera a).

In terzo luogo -e questo appare il rilievo più importante- si evidenzia che, dopo aver posto l'obbligazione di risanamento apparentemente a carico dei proprietari degli elettrodotti, il comma 4, ultimo periodo, ha attribuito all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas il potere di riconoscere, agli stessi proprietari, il diritto al recupero dei costi di risanamento. Il che equivale a dire che, come al solito, pagheranno i cittadini!

L'ambiguità e la scorrettezza della norma sono talmente palesi da non richiedere ulteriori commenti.

Si può solo osservare che, chi fino ad oggi è riuscito a bloccare la legge per puri interessi economici, è riuscito comunque a garantirsi il profitto!

In quarto luogo si osserva che, stranamente, il potere di ordinare la disattivazione degli impianti per telefonia mobile, per radiodiffusione, per telefonia fissa e delle stazioni radioelettriche per trasmissione di dati è stato attribuito al Ministro delle Comunicazioni, invece che al Presidente della Regione, al quale, in relazione a tali impianti, spettano i poteri di amministrazione attiva ai sensi dell'art. 8.

Infine i gestori hanno l'obbligo, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, di applicare un'etichetta informativa ben visibile, riportante la tensione prodotta, i valori di esposizione rintracciabili nell'autorizzazione, i limiti di esposizione, i valori di attenzione prescritti dalle leggi nazionali e regionali e le distanze di rispetto su ciascuna struttura degli elettrodotti, stazioni e sistemi o impianti elettrici, impianti fissi per radiodiffusione (rimanendo esclusi gli impianti per telefonia mobile) (ultimo comma).

Articolo 10

(Educazione ambientale)

1. Il Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri della sanità, dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e della pubblica istruzione, promuove lo svolgimento di campagne di informazione e di educazione ambientale ai sensi della legge 8 luglio 1986, n. 349. A tale fine è autorizzata la spesa di lire 2.000 milioni annue a decorrere dall'anno 2001.

L'articolo 10 ha previsto il finanziamento delle attività di informazione e di educazione ambientale.

Articolo 11

(Partecipazione al procedimento amministrativo)

1. Ai procedimenti di definizione dei tracciati degli elettrodotti, di cui agli articoli 4 e 8, nonché ai procedimenti di adozione e approvazione dei piani di risanamento di cui all'articolo 9, comma 2, si applicano le disposizioni di cui al capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sulla partecipazione al procedimento amministrativo.

L'articolo 11 ha previsto -in modo pleonastico- l'applicazione delle norme del capo III (partecipazione al procedimento) della L. 241/90 ai procedimenti per la definizione dei tracciati degli elettrodotti ed ai procedimenti di adozione e di approvazione dei piani di risanamento degli elettrodotti.

Articolo 12

(Apparecchiature di uso domestico, individuale o lavorativo)

1. Con decreto del Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, previo parere del Comitato e sentite le competenti Commissioni parlamentari, sono stabilite, entro **centoventi** giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tenendo conto anche degli orientamenti e degli atti dell'Unione europea in materia di inquinamento elettromagnetico, tutela dei consumatori e istruzioni per l'uso dei prodotti, le **informazioni** che i fabbricanti di apparecchi e dispositivi, in particolare di uso domestico, individuale o lavorativo, generanti campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sono tenuti a fornire agli utenti, ai lavoratori e alle lavoratrici, mediante apposite **etichettature o schede informative**. Le informazioni devono riguardare, in particolare, i **livelli di esposizione** prodotti dall'apparecchio o dal dispositivo, la **distanza di utilizzo consigliata** per ridurre l'esposizione al campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico e le **principali prescrizioni di sicurezza**. Con lo stesso decreto sono individuate le tipologie di apparecchi e dispositivi per i quali **non vi è** emissione di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, o per i quali tali emissioni sono da **ritenersi così basse da non richiedere alcuna precauzione**.
2. Il Comitato promuove la realizzazione di intese ed accordi di programma con le imprese produttrici di apparecchiature di uso domestico, individuale o lavorativo, che producono campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di favorire e sviluppare tecnologie che consentano di minimizzare le emissioni.

L'articolo 12 ha dettato una disciplina particolare per le apparecchiature di uso domestico, individuale o lavorativo, al fine della tutela dei consumatori e dei lavoratori che ogni giorno utilizzano tali strumenti.

In particolare ha imposto allo Stato, per la tutela dei consumatori dall'inquinamento elettromagnetico, di:

- a) stabilire le informazioni che i fabbricanti di apparecchi e di dispositivi, in particolare di uso domestico, individuale o lavorativo, generanti campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, devono fornire agli utenti, ai lavoratori e alle lavoratrici, mediante apposite etichettature o schede informative, riguardanti, in particolare, i livelli di esposizione prodotti dall'apparecchio o dal dispositivo, la distanza di utilizzo consigliata per ridurre l'esposizione al campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico e le principali prescrizioni di sicurezza;
- b) individuare le tipologie di apparecchi e dispositivi per i quali non vi è emissione di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, o per i quali tali emissioni sono da ritenersi così basse da non richiedere alcuna precauzione.

Infatti, l'inquinamento elettromagnetico *indoor* è l'altra faccia della medaglia, spesso trascurata.⁸

Numerosissimi sono gli elettrodomestici utilizzati, i quali possono essere fonti di un campo magnetico di tutto rilievo. Ancor di più gli apparecchi utilizzati dai lavoratori presentano valori di campo magnetico considerevoli (ad es. per i forni ad arco 10-1000 microTesla)⁹.

Non v'è dubbio, tuttavia, che l'inquinamento elettromagnetico *indoor* rientri nell'esposizione "volontaria o consapevole", al contrario di fonti quali elettrodotti o impianti per telecomunicazioni, che rientrano nell'esposizione "involontaria o inconsapevole".

A tale lacuna ha voluto porre rimedio la legge quadro, sancendo che, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge, con decreto del Ministro dell'Ambiente, sono stabilite (considerando anche gli orientamenti e gli atti dell'Unione europea in materia di CEM, tutela dei consumatori e istruzioni per l'uso dei prodotti) le informazioni che i fabbricanti di apparecchi e dispositivi, in particolare di uso domestico, individuale o lavorativo, generanti campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sono tenuti a fornire agli utenti e ai lavoratori, mediante apposite etichettature o schede informative. In particolare le informazioni devono attenersi ai livelli di esposizione prodotti dall'apparecchio/dispositivo, la distanza di utilizzo consigliata per ridurre l'esposizione e le principali prescrizioni di sicurezza.

Il decreto individuerà, inoltre, anche le tipologie di apparecchi e dispositivi per i quali non vi è emissione di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, o

⁸ Per un approfondimento maggiore cfr. Bevitori P., "Inquinamento elettromagnetico", Maggioli, 1998, 293 ss., che ricorda come "sono molteplici, infatti, le possibilità di esposizione che la popolazione può subire anche se lontano da linee e impianti di trasformazione. Ogni giorno, infatti, siamo esposti inconsapevolmente nelle nostre case, nel posto di lavoro, nei locali pubblici, nelle sale giochi, a campi ELF generati dalle più svariate sorgenti".

⁹ Cfr. Anselmetti et Al., *Compatibilità elettromagnetica della rete di trasporto ad alta tensione dell'ENEL, Riunione annuale dell'AEI*, Maratea, 20 settembre 1992.

per i quali tali emissioni sono da ritenersi così basse da non richiedere alcuna precauzione.

Articolo 13

(Accordi di programma per i servizi di trasporto pubblico)

1. Il Ministro dell'ambiente, su proposta del Comitato, promuove la realizzazione di intese ed accordi di programma con i gestori di servizi di trasporto pubblico che producono campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di favorire e sviluppare tecnologie che consentano di minimizzare le emissioni.

L'articolo 13 ha imposto allo Stato di promuovere la realizzazione di intese e di accordi di programma con i gestori di servizi di trasporto pubblico che producono campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, al fine di favorire e sviluppare tecnologie che consentano di minimizzare le emissioni.

Al riguardo, onde evitare fraintendimenti, appare opportuno rilevare che l'articolo 2 non ha escluso i servizi di trasporto pubblico dall'applicazione della legge.

Pertanto, si ritiene che, qualora essi contengano alcuno degli impianti indicati nell'art. 2, gli impianti che verranno costruiti in futuro dovranno rispettare i limiti di emissione previsti dai DD.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 2, mentre quelli già esistenti dovranno essere risanati ai sensi dell'art. 9.

Articolo 14

(Controlli)

1. Le amministrazioni **provinciali** e **comunali**, al fine di esercitare le funzioni di controllo e di vigilanza sanitaria e ambientale per l'attuazione della presente legge, utilizzano le strutture delle **Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente**, di cui al decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61. Restano ferme le competenze in materia di vigilanza nei luoghi di lavoro attribuite dalle disposizioni vigenti.
2. Nelle regioni in cui le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente non sono ancora operanti, ai fini di cui al comma 1, le amministrazioni provinciali e comunali si avvalgono del supporto tecnico dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, dei presidi multizonali di prevenzione (PMP), dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro (ISPESL) e degli ispettori territoriali del Ministero delle comunicazioni, nel rispetto delle specifiche competenze attribuite dalle disposizioni vigenti.
3. Il controllo all'interno degli impianti fissi o mobili destinati alle attività istituzionali delle Forze armate, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco è disciplinato dalla specifica normativa di settore. Resta fermo in particolare, quanto previsto per le forze armate e di polizia dagli articoli 1, comma 2, e 23, comma 4, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni.

4. Il personale incaricato dei controlli, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo, può **accedere** agli **impianti** che costituiscono fonte di emissioni elettromagnetiche e richiedere, in conformità alle disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, i **dati**, le **informazioni** e i **documenti** necessari per l'espletamento delle proprie funzioni. Tale personale è munito di documento di riconoscimento dell'ente di appartenenza.

L'articolo 14 ha attribuito e disciplinato la funzione di controllo.

Di particolare importanza appare essere il comma 1.

Invero, esso sembra aver distinto implicitamente le funzioni di controllo, attribuendo alle Province ed ai Comuni il controllo dell'osservanza dei limiti di emissione per la tutela della salute della popolazione che saranno fissati dal D.P.C.M. di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a) e delle misure per la tutela dell'ambiente, mentre alle UU.LL.SS. il controllo dell'osservanza dei limiti di emissione per la tutela della salute dei lavoratori che saranno fissati dal D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 2, lettera b).

Detti Enti devono utilizzare le strutture delle Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente (ove non operanti, si avvalgono del supporto tecnico dell'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, dei Presidi Multizonali di Prevenzione, dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza sul Lavoro e degli Ispettori Territoriali del Ministero delle Comunicazioni), ferme restando le competenze già attribuite in materia di vigilanza nei luoghi di lavoro.

Articolo 15

(Sanzioni)

1. Salvo che il fatto costituisca reato, chiunque nell'esercizio o nell'impiego di una sorgente o di un impianto che genera campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici superiori i **limiti di esposizione** ed i **valori di attenzione** di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dall'articolo 4, comma 2, e ai decreti previsti dall'articolo 16 è punito con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 2 milioni a lire 600 milioni. La predetta sanzione si applica anche nei confronti di chi ha in corso di attuazione **piani di risanamento**, qualora non rispetti i **limiti** ed i **tempi** ivi previsti.
2. Salvo che il fatto costituisca reato, la violazione delle misure di tutela di cui all'**articolo 5, comma 1**, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da lire 2 milioni a lire 200 milioni. In caso di recidiva la sanzione è raddoppiata.
3. Salvo che il fatto costituisca reato, le sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono irrogate dalle **autorità competenti**, sulla base degli accertamenti effettuati dalle autorità abilitate ai controlli ai sensi dell'articolo 14. Le autorità competenti all'irrogazione delle sanzioni di cui ai commi 1 e 2 sono individuate dai **decreti di cui all'articolo 4, comma 2**.
4. In caso di inosservanza delle **prescrizioni** previste, ai fini della tutela dell'**ambiente** e della **salute**, dall'**autorizzazione**, dalla **concessione** o dalla

licenza per l'installazione e l'esercizio degli impianti disciplinati dalla presente legge, si applica la sanzione della sospensione degli atti autorizzatori suddetti, da due a quattro mesi. In caso di nuova infrazione l'atto autorizzatorio è revocato.

5. La sanzione di cui al comma 4 è applicata dall'**autorità competente** in base alle vigenti disposizioni **a rilasciare** l'atto autorizzatorio, sulla base degli accertamenti effettuati dalle autorità abilitate ai controlli.
6. L'inosservanza del **decreto di cui all'articolo 12, comma 1**, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma compresa fra lire 2 milioni e lire 600 milioni.
7. In riferimento alle sanzioni previste nel presente articolo **non è ammesso il pagamento in misura ridotta** di cui **all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689**, e successive modificazioni.

L'articolo 15 ha individuato i fatti illeciti amministrativi correlati alla violazione di alcune norme della legge ed ha fissato le sanzioni amministrative per la loro commissione (commi 1, 2, 4 e 6)¹⁰.

Il comma 1 ha previsto il superamento dei "*limiti di esposizione*" e dei "*valori di attenzione*" di cui ai D.P.C.M. previsti dall'articolo 4, comma 2, ed ai Decreti previsti dall'articolo 16.

La sanzione amministrativa pecuniaria va da lire 2 milioni a lire 600 milioni. Essa può essere applicata anche nei confronti di chi ha in corso di attuazione piani di risanamento, qualora non rispetti i limiti ed i tempi ivi previsti.

Il comma 2 ha previsto la violazione della "*misure di tutela di cui all'articolo 5, comma 1*", dirette alla tutela dell'ambiente e del paesaggio.

La sanzione amministrativa pecuniaria va da lire 2 milioni a lire 200 milioni. In caso di recidiva la sanzione è raddoppiata.

La minore gravità dell'illecito in esame, in considerazione dei beni lesi (non più la salute, ma l'ambiente ed il paesaggio), giustifica una sanzione pecuniaria inferiore rispetto a quella precedente.

Il comma 4 ha previsto l'inosservanza delle prescrizioni previste, a tutela dell'ambiente e della salute, dall'autorizzazione, dalla concessione o dalla licenza, per l'installazione e l'esercizio degli impianti disciplinati dalla legge.

La sanzione è la sospensione del provvedimento autorizzatorio (autorizzazione, concessione o licenza), per un periodo variabile da 2 a 4 mesi, fino, addirittura, in caso di nuova violazione, alla revoca (rectius: decadenza) dell'atto.

Tale sanzione, quindi, può aggiungersi a quelle indicate ai commi precedenti.

¹⁰ La sanzione amministrativa è una pena in senso tecnico, intesa a colpire il responsabile della violazione, allo scopo di dissuadere sia tale soggetto (al fine della c.d. prevenzione speciale), sia gli altri consociati (al fine della c.d. prevenzione generale), dal commettere future violazioni di precetti posti a tutela d'interessi generali. (cfr. Cerbo, *Le sanzioni amministrative*, Milano, 1999, 4).
La disciplina generale di tale materia è prevista dalla L. 24 novembre 1981, n. 689 e successive modifiche.

Il comma 6 ha previsto l'inosservanza del Decreto di cui all'articolo 12, comma 1 (prescrizioni relative all'uso ed alle informazioni da fornire agli utenti e ai lavoratori).

Tale illecito non è comune, ma proprio, in quanto il soggetto attivo dell'illecito è solo il fabbricante di apparecchi e dispositivi di uso domestico, individuale o lavorativo, generanti campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici.

La sanzione amministrativa pecuniaria va da lire 2 milioni a lire 600 milioni.

Il comma 7 ha riconosciuto particolare forza alle sanzioni previste, sottraendo ai soggetti sanzionati la facoltà dell'oblazione amministrativa, consistente nel pagamento di una somma nella misura ridotta di un terzo del massimo o, se più favorevole, del doppio del minimo edittale (entro 60 giorni dalla contestazione o dalla notificazione). L'ultimo comma dell'articolo 16, infatti, precisa che *"In riferimento alle sanzioni previste nel presente articolo non è ammesso il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni"*.

Alle fattispecie previste dall'articolo 15, poi, va aggiunta quella contemplata dall'articolo 9, comma 6, consistente nel *"mancato risanamento"*, per inerzia o inadempienza dei proprietari o di coloro che ne abbiano comunque la disponibilità, degli elettrodotti, delle stazioni e dei sistemi radioelettrici, degli impianti per telefonia mobile e per radiodiffusione, secondo le prescrizioni del piano di risanamento.

La sanzione è il mancato riconoscimento, da parte del gestore della rete di trasmissione nazionale, del canone di utilizzo relativo alla linea non risanata, nonché la disattivazione dei suddetti impianti per un periodo fino a sei mesi, garantendo comunque i diritti degli utenti all'erogazione del servizio di pubblica utilità.

Pertanto, il provvedimento di disattivazione (disposto dal Ministro dell'Ambiente per gli elettrodotti con tensione superiore a 150 kV; dal Presidente della Giunta Regionale per gli elettrodotti con tensione inferiore a 150 kV ed i sistemi radioelettrici, ad esclusione degli impianti per telefonia mobile e per radiodiffusione e degli impianti per telefonia fissa; dal Ministro delle Comunicazioni per le stazioni radioelettriche per trasmissione di dati), come "sanzione aggiuntiva", deve essere emanato nel rispetto del mantenimento del servizio pubblico (peraltro, come sia possibile disattivare e al contempo mantenere il servizio, appare assai arduo).

Tale provvedimento, tuttavia, sarà assunto solo come *extrema ratio*, nei casi più gravi.

In merito alle fattispecie sopra descritte si osserva quanto segue.

In primo luogo si rileva che, in riferimento agli illeciti amministrativi previsti dai commi 1 e 2, il legislatore ha previsto la c.d. clausola di riserva in favore delle norme penali.

Tale clausola può essere intesa in due sensi.

Innanzitutto nel senso che, qualora successive norme penali configurino come reati i fatti previsti dai commi 1 e 2 quali illeciti amministrativi, efficacia prevalente dovrà essere riconosciuta alle norme penali.

Il secondo significato, invece, sembra ribadire il principio di specialità tra le norme penali e quelle amministrative [articolo 9 della L. 24 novembre 1981, n. 689 (in G.U. 30 novembre 1981, n. 329, S.O.)¹¹], nel senso che, qualora attuali norme penali configurino come reati i fatti previsti dai commi 1 e 2 quali illeciti amministrativi, ma con l'aggiunta di un qualche elemento di specialità (ad esempio, lesioni personali), efficacia prevalente dovrà essere riconosciuta alle norme penali.

In secondo luogo si osserva che l'illecito, che sembra porre maggiori incertezze interpretative, pare essere quello previsto dal comma 4.

Invero, le prescrizioni dirette alla tutela dell'ambiente e della salute, contenute nell'autorizzazione, nella concessione o nella licenza per l'installazione e l'esercizio degli impianti, sembrerebbero dover essere intese quali prescrizioni diverse dai limiti di esposizione e dai valori di attenzione di cui ai DD.P.C.M. previsti dall'articolo 4, comma 2, ed ai decreti previsti dall'articolo 16 (comma 1, primo periodo), dai limiti e dai tempi previsti dai piani di risanamento (comma 1, secondo periodo) e dalle misure di tutela di cui all'articolo 5, comma 1 (comma 2).

Infatti, solo se le prescrizioni previste dal comma 4 fossero intese in tale senso, la norma di cui al medesimo comma potrebbe avere un'utilità, in quanto prevederebbe un fatto illecito amministrativo diverso da quelli già previsti dai commi 1 e 2.

Diversamente, invece, si dovrebbe ritenere che il comma 4 avesse previsto gli stessi fatti già previsti dai commi 1 e 2, con la conseguenza -inopportuna- di aver abrogato implicitamente le norme-sanzione più gravi di cui ai commi 1 e 2 e di averle sostituite con quella meno grave di cui al medesimo comma 4.

Articolo 16

(Regime transitorio)

1. Fino alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), si applicano, in quanto compatibili con la presente legge, le disposizioni del **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 aprile 1992**, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 104 del 6 maggio 1992, e successive modificazioni, le disposizioni del **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 settembre 1995**, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 232 del 4 ottobre 1995, nonché le disposizioni del **decreto del Ministro dell'ambiente 10 settembre 1998, n. 381**.

L'articolo 16 ha stabilito che, fino alla data di entrata in vigore del D.P.C.M. di cui all'articolo 4, comma 2, lettera a), devono applicarsi i limiti di emissione delle

¹¹ Sul principio di specialità tra le norme penali e quelle amministrative v. Rosini E., *Le sanzioni amministrative*, MI, 1991, pp. 85-100.

onde elettromagnetiche fissati dalle fonti statali da esso indicate, in quanto compatibili con la presente legge.

Tale norma si presta ad essere interpretata in due sensi radicalmente diversi.

Invero, la prima interpretazione potrebbe essere nel senso che i limiti di emissione più rigorosi di quelli statali, fissati dalle norme regionali già in vigore alla data di entrata in vigore della legge, sarebbero ancora vigenti, in quanto la clausola di compatibilità con la presente legge dei limiti di emissione statali già esistenti, posta dall'articolo in esame, e l'obbligo di adeguamento delle normative regionali ai limiti di emissione che lo Stato fisserà in futuro, posto dall'articolo 4, comma 5, avrebbe salvato le norme regionali già in vigore.

Appare (purtroppo) più verosimile una seconda interpretazione, secondo cui l'articolo in esame avrebbe determinato l'abrogazione implicita dei limiti di emissione fissati dalle leggi regionali eventualmente già in vigore.

Le Regioni, tuttavia, con successive leggi regionali, potranno a loro volta abrogare i limiti statali e fissare nuovi limiti più rigorosi, in quanto la Corte Costituzionale, nella sentenza 382/99, ha riconosciuto alle Regioni la potestà legislativa di fissazione di limiti di emissione più rigorosi di quelli statali.

Articolo 17

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a lire 20.000 milioni per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003 si provvede:
 - a) quanto a lire 7.000 milioni a decorrere dall'anno 2001, mediante utilizzo delle proiezioni, per detti anni, dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente;
 - b) quanto a lire 13.000 milioni per ciascuno degli anni 2001, 2002 e 2003, mediante utilizzo delle proiezioni, per detti anni, dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2001-2003, nell'ambito dell'unità previsionale di base di conto capitale «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2001, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'ambiente.
2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L'articolo 17 ha previsto la copertura finanziaria delle spese contemplate dalla legge.

3. Responsabilità civile e penale per la carenza di emanazione di atti normativi e per la carenza di segnalazioni ed informazioni.

Per quanto concerne la configurabilità di una responsabilità civile degli Enti Pubblici e degli Amministratori e di una penale di questi ultimi per la carenza di emanazione di atti normativi, si rileva che alcune norme della legge hanno imposto, a determinati Enti Pubblici ed ai loro organi, di emanare certi atti normativi entro precisi termini.

In particolare:

- l'art. 4, comma 2, ha imposto allo Stato (Presidente del Consiglio dei Ministri) l'obbligo di emanare i DD.P.C.M. di fissazione dei limiti di emissione, delle tecniche di misurazione dell'inquinamento e dei parametri per la previsione delle fasce di rispetto dagli elettrodotti, entro 90 giorni (60+30) dall'entrata in vigore della legge;
- l'art. 4, comma 4, ha imposto allo Stato (Presidente del Consiglio dei Ministri) l'obbligo di determinare i criteri di elaborazione dei piani di risanamento, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge;
- l'art. 5, comma 1, ha imposto allo Stato (Presidente del Consiglio dei Ministri) l'obbligo di emanare il regolamento ivi previsto per l'imposizione di misure di tutela dell'ambiente e del paesaggio, nonché per la disciplina del procedimento di autorizzazione alla costruzione ed all'esercizio di elettrodotti con tensione superiore a 150 kV, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della legge;
- l'art. 9, commi 1, 2 e 3, ha imposto allo Stato (Ministro dell'Ambiente) ed alle Regioni l'obbligo di approvare i piani di risanamento di rispettiva attribuzione entro i termini massimi di, rispettivamente, 15 mesi (12 + 3) dall'entrata in vigore del D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 2, lettera a) (comma 1) e di 14 mesi (12 + 60 gg.) dall'entrata in vigore del D.P.C.M. di cui all'art. 4, comma 4 [od art. 4, comma 2, lettera a)?] (commi 2 e 3);
- l'art. 12, comma 1, ha imposto allo Stato (Ministro Ambiente) l'obbligo di stabilire le informazioni che i fabbricanti di apparecchi e dispositivi, in particolare di uso domestico, individuale o lavorativo, generanti campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, dovranno fornire agli utenti, ai lavoratori e alle lavoratrici, mediante apposite etichettature o schede informative, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Orbene, se è vero che i termini per l'emanazione degli atti normativi su indicati non appaiono previsti a pena di decadenza dai relativi poteri, è anche vero che l'obbligo di emanare detti atti entro precisi termini potrebbe costituire il fondamento di una responsabilità civile e penale per i soggetti tenuti alla loro emanazione.

Invero, l'obbligo di emanazione degli atti normativi entro precisi termini potrebbe essere inteso quale obbligo di protezione, mediante detti atti, dei beni alla tutela dei quali sono preordinati gli oggetti da essi disciplinati (ad esempio, i limiti di emissione, le tecniche di rilevamento, ecc ...).

Dalla non emanazione degli atti in esame, pertanto, potrebbero conseguire, da un lato, una responsabilità civile extracontrattuale omissiva degli Enti Pubblici e degli Amministratori (in quanto l'articolo 28 della Costituzione prevede la responsabilità solidale di questi ultimi per i danni arrecati a diritti e, nel caso in esame, i beni lesi sono i diritti alla salute, all'ambiente ed al paesaggio) per i danni arrecati ai beni da proteggere e, dall'altro, una responsabilità penale degli Amministratori a titolo di concorso omissivo negli eventuali reati commissivi realizzati dai gestori delle fonti, rispetto alle quali responsabilità l'obbligo di impedire i danni e gli eventi andrebbe ravvisato nell'obbligo di emanare gli atti normativi.¹²

Per quanto concerne, poi, la configurabilità di una responsabilità civile degli Enti Pubblici e degli Amministratori e di una penale di questi ultimi per la carenza di segnalazione e di una responsabilità civile e penale dei titolari e dei gestori degli impianti di cui alle lettere e), h) ed l) dell'art. 3 per la carenza di informazioni, si rileva che l'art. 8, comma 1, lettera b), ha imposto alle Regioni l'obbligo di segnalare le fasce di rispetto dagli elettrodotti e che l'art. 9, comma 6, ha imposto ai titolari ed ai gestori degli impianti ricordati di applicare sugli impianti un'etichetta informativa entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

Anche tali obblighi sembrano costituire obblighi di protezione della salute e, pertanto, obblighi di impedire i danni e gli eventi a quest'ultima.

Dalla carenza di segnalazione, dunque, potrebbero derivare una responsabilità civile extracontrattuale omissiva della Regione e degli Amministratori per i danni alla salute provocati dagli elettrodotti agli abitanti degli edifici aventi destinazione residenziale, scolastica, sanitaria o per permanenze non inferiori a quattro ore, nonché una responsabilità penale degli Amministratori a titolo di concorso omissivo negli eventuali reati commissivi realizzati dai gestori degli elettrodotti.

Dalla carenza di informazione, invece, potrebbe derivare una responsabilità civile extracontrattuale omissiva dei titolari e dei gestori degli impianti di cui alle lettere e), h) ed l) dell'art. 3 per i danni alla salute, nonché una responsabilità penale di essi per i reati di condotta libera e di evento caratterizzati dalla lesione della salute (ad esempio omicidio o lesioni personali).

4. Effetti della Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

L'8 novembre scorso è entrata in vigore la Legge Costituzionale 3/2001.

Essa ha introdotto rilevanti modifiche nella ripartizione, tra lo Stato e la Regione, della potestà legislativa, e, tra lo Stato, da un lato, e le Regioni e gli Enti Locali, dall'altro, delle funzioni amministrative.

Particolarmente interessante, pertanto, appare verificare se detta legge costituzionale abbia comportato effetti modificativi od abrogativi impliciti delle norme della legge in esame.

¹² Il tema della configurabilità di una responsabilità civile extracontrattuale degli Enti Pubblici e degli Amministratori, nonché penale di questi ultimi, per tutti i vari tipi di omissioni in materia di inquinamento elettromagnetico, è sviluppato nell'articolo in corso di pubblicazione citato all'inizio della presente relazione, Danieli A. "La tutela della salute umana dalle onde elettromagnetiche".

Per quanto concerne la potestà legislativa, sembra che non si sia verificato alcuno spostamento di competenza.

Invero, la legge in esame ha individuato, quali materie o finalità disciplinate dalla stessa, la "*tutela della salute*" (dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione) [articolo 1, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)] e la "*tutela dell'ambiente e del paesaggio*" [articolo 1, comma 1, lettera *c*)].

Orbene, per quanto attiene alla salute ed al paesaggio, poiché la legge costituzionale ha riservato alle Regioni la potestà legislativa concorrente nelle materie o finalità della "*tutela della salute*" e della "*valorizzazione dei beni ambientali*" (articolo 117, comma 3), sembra che nulla sia cambiato.

Invero, come al momento dell'approvazione della legge-quadro in esame, anche oggi tali materie o finalità continuano ad appartenere alla potestà legislativa concorrente e, quindi, sia lo Stato che le Regioni potranno continuare a legiferare in ordine ad esse con gli stessi limiti incontrati fino ad oggi.

Per quanto riguarda, invece, l'ambiente, si rileva che la legge costituzionale ha riservato alla potestà legislativa statale esclusiva la materia o finalità della "*tutela dell'ambiente*".

Pertanto, le norme della legge-quadro riguardanti tale materia si ritiene siano modificabili, in futuro, solo dalla legge statale.

In ordine alle funzioni amministrative configurate dalla legge-quadro, qualora si acceda alla tesi, da taluno sostenuta, secondo cui il nuovo articolo 118 della Costituzione avrebbe efficacia immediata, tutte le funzioni dovrebbero ritenersi attribuite ai Comuni, mentre lo Stato e le Regioni, mediante legge, secondo la rispettiva competenza, potrebbero allocarle diversamente, purchè nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza.

Laddove, invece, si accolga la tesi secondo cui il nuovo articolo 118 della Costituzione avrebbe efficacia meramente programmatica nei confronti dei legislatori statale e regionali, le funzioni dovrebbero ritenersi rimaste agli Enti cui erano state attribuite dalla legge-quadro, e lo Stato e le Regioni, mediante legge, secondo la rispettiva competenza, potrebbero allocarle diversamente, sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza.

Peraltro, sembra che le funzioni siano già state allocate dalla legge-quadro nel rispetto di detti principi.

Sembra, pertanto, potersi concludere nel senso che la legge costituzionale non abbia spostato la ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato e le Regioni, né che abbia, salvo l'accoglimento della tesi estrema sopra ricordata, alterato la ripartizione delle funzioni amministrative.¹³

¹³ Le preoccupazioni manifestate dai primi commentatori della legge-quadro, per la possibile incidenza della nuova legge costituzionale (per tutti cfr. Cassese S., "*La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni a campi elettromagnetici*", in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4, 2001, p. 332), pertanto, appaiono, almeno per ora, superate.

5. **Osservazioni conclusive.**

Alla legge-quadro in esame va riconosciuto che aveva il difficile compito di far quadrare un cerchio.

Infatti, da un lato, sotto la pressione di quella parte della collettività "colpita involontariamente" dalle onde elettromagnetiche, avrebbe dovuto imporre limiti più rigorosi alle emissioni di esse, al fine di tutelare beni di fondamentale importanza, come la salute, l'ambiente ed il paesaggio; dall'altro lato, invece, sotto la pressione dei titolari delle fonti delle onde, avrebbe dovuto non toccare i limiti esistenti.

Tant'è che, con efficace espressione, è stata definita la "legge di S. Valentino", volta a far sbocciare l'innamoramento tra i cittadini e i gestori.¹⁴

In realtà tale legge, al di là dell'apparente completa struttura, è solo una dichiarazione di intenti.

Infatti, fino a quando non saranno emanati i DD.P.C.M. previsti dall'articolo 4, comma 2, costituirà un mero "contenitore vuoto", in quanto mancherà il vero cuore di essa, vale a dire i limiti di emissione delle onde elettromagnetiche diretti alla tutela della salute umana.

Da qui la definizione proposta, con impressionismo giuridico, nel titolo della relazione, di "cornice senza quadro".

Inoltre, fino all'emanazione dei DD.P.C.M. sopra ricordati, rimarrà il problema della vigenza dei limiti di emissione statali o di quelli regionali più rigorosi.

Ulteriori problemi, poi, si porranno per dirimere gli eventuali conflitti tra le norme delle leggi regionali e quelle della legge quadro, in particolare per quanto riguarda gli effetti nel passato, ovvero nei confronti degli impianti già esistenti.

¹⁴ Mazzola M.A., *La legge quadro ...*, cit.