

“Nuovi” Inquinamenti: l’inquinamento elettromagnetico di Luca RAMACCI

(pubblicato su *Giurisprudenza di Merito* n. 3\2003)

SOMMARIO

1. Origini del fenomeno e considerazioni di carattere generale	1
2. L’evoluzione della normativa di settore.....	3
3. La legge quadro del 2001 e i suoi limiti	5
4. Inefficacia dell’impianto sanzionatorio	7
5. Gli strumenti di tutela giurisdizionale in sede civile ed amministrativa. Cenni.....	9
6. Rilevanza urbanistica e paesaggistica degli impianti. Gli effetti del c.d. decreto Gasparri.11	
7. La tutela penale ed il getto pericoloso di cose in particolare	13

1. Origini del fenomeno e considerazioni di carattere generale

Da fanalino di coda dei vari inquinamenti, troppo a lungo dimenticato dal legislatore e dalla giurisprudenza, l’inquinamento elettromagnetico ha recentemente suscitato gli interessi dei *mass media* con risultati contraddittori.

Da un lato, infatti, i cittadini hanno preso conoscenza dei rischi biologici conseguenti all’esposizione risvegliando da un pluriennale torpore il legislatore, dall’altro, la sovraesposizione mediatica ha determinato un’eccessiva proliferazione di soggetti più o meno competenti che, sostenendo tutto ed anche il contrario, hanno spesso ottenuto l’effetto (voluto?) di creare una eccessiva confusione.

Uno dei risultati più evidenti, per chi opera nel settore penale, è stato l’aumento in misura esponenziale di esposti e denunce, spesso relative a fatti per nulla rilevanti quali, ad esempio, l’installazione di antenne riceventi.

Le luci della ribalta hanno inoltre favorito una quantità di iniziative ed interventi pubblici che, in più di un’occasione, hanno reso più difficile il lavoro di quanti tentavano un approccio misurato ad un problema che non deve comunque essere sottovalutato e che l’Organizzazione Mondiale della Sanità ha collocato tra le emergenze del mondo contemporaneo.

Secondo una definizione schematica¹, il fenomeno dell’inquinamento elettromagnetico trae origine dalla diffusione nell’ambiente di campi elettromagnetici costituiti da un campo elettrico ed un

¹ Che traggio da RAMACCI – MINGATI “*Inquinamento elettromagnetico*” Napoli, 2001 pag. 7 ed al quale mi permetto di rinviare per ulteriori approfondimenti tanto sugli aspetti sanitari che giuridici.

campo magnetico e direttamente influenzati dalla frequenza con la quale vengono trasmessi gli impulsi elettrici.

Da qui la distinzione, utile anche per l'individuazione della normativa di riferimento, tra campi elettromagnetici a bassa frequenza (30 - 300 Hz), generati da elettrodotti e campi elettromagnetici ad alta frequenza (30 kHz – 300 GHz) la cui emissione è imputabile ai ripetitori radiotelevisivi ed a quelli dedicati alla telefonia cellulare.

Un ruolo rilevante in tale incertezza è dato dalla scarsità di studi epidemiologici e dalle incerte conclusioni cui è pervenuta la comunità scientifica nazionale ed internazionale. Ciò in quanto, come è stato in più occasioni osservato, sono ben conosciuti gli effetti *acuti* dell'esposizione a campi elettromagnetici, mentre meno noti sono gli effetti *cronici* e tale minore cognizione della portata del fenomeno induce gli studiosi a raccomandare particolare precauzione.

Altre singolarità dell'"elettrosmog" (il nome è un altro effetto dell'interesse dei media) sono la presenza pressoché ubiquitaria degli impianti nelle zone abitate e la "invisibilità" del fenomeno, il che suscita ovviamente un allarme maggiore nei soggetti potenzialmente esposti, diversamente da quanto avviene con altri fenomeni di inquinamento, immediatamente percepibili e localizzati in determinate zone.

L'entità della diffusione sul territorio degli impianti è di tutta evidenza se si tiene presente la loro tipologia: elettrodotti, ripetitori radiotelevisivi, ripetitori per telefonia cellulare, apparecchi di uso domestico ed altre apparecchiature, quali, ad esempio, quelle utilizzate in alcune lavorazioni o per particolari terapie mediche.

L'individuazione degli "impianti sorgente" assume inoltre rilievo in quanto consente un'immediata cognizione degli interessi politici ed economici che ruotano intorno alla loro utilizzazione ed aumenta i dubbi circa le effettive ragioni per le quali notizie contraddittorie sulle risultanze scientifiche delle ricerche in materia trovino, in questo campo, un terreno particolarmente fertile.

Una completa informazione sulla rilevanza del fenomeno è infine fornita dalla ulteriore individuazione dei soggetti esposti.

Effettuando una grossolana divisione per grandi categorie, possiamo considerare quali soggetti potenzialmente esposti a campi elettromagnetici:

- particolari categorie di lavoratori. L'esposizione, in tali casi, è conseguenza dell'uso di determinate apparecchiature. I soggetti interessati dovrebbero essere, comunque, a conoscenza dei rischi e messi in condizione di adottare determinate precauzioni
- utilizzatori di determinate apparecchiature di uso domestico. Le apparecchiature, di regola, devono rispettare particolari standards di costruzione e qualità idonei a ridurre il rischio di esposizione
- altri soggetti. In tale ultima categoria rientrano tutti coloro che sono esposti per periodi più o meno lunghi della giornata perché vivono o lavorano in prossimità di impianti sorgente. Si tratta della categoria maggiormente a rischio perché non omogenea in quanto costituita da soggetti di età, caratteristiche fisiche e condizioni di salute diverse e, soprattutto, perché spesso non consapevole dell'esposizione

Individuati dunque gli aspetti generali, occorre procedere ad un rapido excursus della normativa di riferimento, considerando il percorso pluriennale che ha condotto all'emanazione della legge quadro per poi verificare come, in concreto, sia stata utilizzata la normativa di settore unitamente ad altre disposizioni di carattere generale.

2. L'evoluzione della normativa di settore.

Un primo segnale di attenzione al fenomeno da parte del legislatore nazionale si rinviene nella riconosciuta necessità di apportare significative modifiche al regolamento di esecuzione della legge 28\6\1986 n. 339, approvato con decreto interministeriale 21\3\1988 n. 449, tenendo conto dei “*possibili effetti sulla salute derivanti dai campi elettromagnetici prodotti dalle linee elettriche aeree*”.

Ciò determinava la fissazione, da parte del Ministero dei Lavori Pubblici, con **D.M. 16\1\1991**², di nuovi criteri per l'individuazione dell'altezza dei conduttori sul terreno e sulle acque non navigabili (articolo 2.1.05) e delle distanze di rispetto dai fabbricati (articolo 2.1.08).

Tali limiti venivano poi modificati dal **D.P.C.M. 23 aprile 1992** recante “*Limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico generati alla frequenza industriale nominale (50 Hz) negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno*”³ che stabilisce i valori massimi di esposizione ai campi elettrici e magnetici in aree in cui gli individui trascorrono parte significativa oppure ragionevolmente limitata della giornata (articolo 4), indicando anche le distanze minime che devono intercorrere tra gli elettrodotti di grande portata (tra i 132.000 e i 380.000 Volt) ed i fabbricati, siano essi adibiti o meno ad abitazione (articolo 5).

Il decreto è stato poi integrato dal **D.P.C.M. 28 settembre 1995** che fornisce le norme procedurali di attuazione relativamente agli elettrodotti, disciplinando la prima fase di attuazione del D.P.C.M. del 1992 ed indicando come termine per il completamento delle azioni di risanamento il 31\12\2004!

Il D.P.C.M. del 1992 presentava, peraltro, alcune incongruenze - subito evidenziate - tra i valori espositivi indicati nell'articolo 4 e le distanze fissate dall'articolo 5 che determinavano conseguenze pratiche rilevanti nella individuazione degli impianti soggetti a risanamento e risolte soltanto con il D.P.C.M. del 1995⁴ seppure con occhio attento più ai costi di risanamento che alla salute delle persone.

Un'attenzione minore veniva dedicata dal legislatore nazionale ai fenomeni derivanti dall'irradiazione di c.e.m. ad alta frequenza.

Il **Decreto Legislativo 4\12\1992 n. 476**⁵ prendeva infatti genericamente in considerazione gli apparecchi che possono creare emissioni elettromagnetiche o il cui funzionamento può essere

² In G.U. n. 40 del 16\2\1991

³ In G.U. n. 104 del 6\5\1992. Il D.P.C.M. trova fondamento nell'articolo 4 Legge 23\12\1978 n. 833 e nell'articolo 2 Legge 8\7\1986 n. 349 che stabiliscono le competenze in tema di fissazione dei limiti massimi di accettabilità delle concentrazioni ed i limiti massimi di esposizione relativi ad inquinanti di natura chimica, fisica e biologica contemplando, quindi, anche l'inquinamento da campi elettromagnetici.

⁴ Il rapporto tra i due parametri (limiti di esposizione e distanze) determinava, con riferimento alle distanze, il calcolo di valori più restrittivi fino a 50 volte. Il D.P.C.M. del 1995 ha precisato che le azioni di risanamento dovevano essere effettuate in base alle prescrizioni dell'art.4 D.P.C.M. del 1992 con la conseguenza che le distanze di cui all'articolo 5 avrebbero riguardato esclusivamente i nuovi impianti e le cabine di trasformazione.

⁵ “Attuazione della direttiva 89\336\CEE del Consiglio del 3 maggio 1989 in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità elettromagnetica, modificata dalla direttiva 92\31\CEE del Consiglio del 28 aprile 1992” in G.U. n. 289 del 9\12\1992 pag. 18 e ss. Il D.Lv. è stato poi abrogato, ad eccezione dell'articolo 14, dal successivo D.Lv. 12 novembre 1996 n. 615 “Attuazione della direttiva 89\336\CEE del Consiglio del 3 maggio 1989, in materia di ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla compatibilità

alterato da disturbi elettromagnetici presenti nell'ambiente, fissando i requisiti di protezione in materia di compatibilità elettromagnetica e le modalità di controllo (articolo 2, comma primo) senza alcun riferimento alle possibili conseguenze sulla salute dei cittadini.

L'ambito di applicazione del decreto rimane dunque limitato ai disturbi di natura tecnica ed alle interferenze in genere.

La tutela accordata è soltanto indiretta.

Si è pertanto dovuto attendere qualche altro anno, fino all'emanazione da parte del Ministero dell'ambiente del **Decreto 10 settembre 1998, n. 381**: "*Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana*" con il quale vengono fissati i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici generati da impianti di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nelle frequenze compresa fra 100 kHz e 300 GHz.

Successivamente è stato emanato il **D.L. 23 gennaio 2001 n. 5⁶** (convertito, con modificazioni, nella **Legge 20 marzo 2001 n. 66⁷**) il quale, nel fissare "*disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi*", prende in esame – nell'articolo 2 – il trasferimento ed il risanamento di detti impianti.

La disposizione richiamata prevede che, in attesa dell'attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze (sui quali dispone l'articolo 1), gli impianti di radiodiffusione che "*superano o concorrono a superare*" i limiti ed i valori fissati, in base alla legge 249\87, dal D.M. 381\98, devono essere trasferiti su iniziativa delle regioni e delle province autonome, con onere a carico del proprietario, nei siti individuati dai piani suddetti come idonei con le modalità prescritte.

Fino all'adozione dei piani, il trasferimento dovrà avvenire nei siti individuati da regioni e province autonome purché ritenuti idonei, sotto l'aspetto radioelettrico, dal Ministero delle Comunicazioni cui compete di disporre il trasferimento e, in caso di inerzia protrattasi per oltre 120 giorni, la disattivazione dell'impianto.

Il secondo comma riguarda, invece, le azioni di risanamento - previste dall'articolo 5 del D.M. 381\98 e riguardanti le zone abitative o sedi di attività lavorativa per lavoratori non professionalmente esposti nonché le zone comunque accessibili alla popolazione ove sono superati i limiti fissati dall'articolo 3 e all'articolo 4, comma 2, del medesimo decreto – le cui modalità e tempi di esecuzione sono fissati dalle regioni e dalle province autonome.

In caso di inosservanza dell'ordine di riduzione a conformità è prevista l'erogazione, da parte degli enti predetti, di una sanzione amministrativa pecuniaria (da 50 a 300 milioni) per la quale non è ammesso il pagamento in misura ridotta di cui all'articolo 16 Legge 689\81 e, in caso di reiterazione della condotta, la disattivazione degli impianti disposta dal Ministro dell'ambiente, di concerto con quelli della sanità e delle comunicazioni e da quest'ultimo eseguita per mezzo dei propri organi competenti.

elettromagnetica, modificata ed integrata dalla direttiva 92/31/CEE del Consiglio del 28 aprile 1992, dalla direttiva 93/68/CEE del Consiglio del 22 luglio 1993 e dalla direttiva 93/97/CEE del Consiglio del 29 ottobre 1993" (Pubblicato nel Suppl. ord. alla Gazzetta Ufficiale Serie gen. - n. 286 del 6 dicembre 1996). V. anche l'avviso di rettifica pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie gen. - n. 7 del 10 gennaio 1997.

⁶ Pubblicato nella G.U. n. 19 del 24 gennaio 2001

⁷ Pubblicato nella G.U. n. 70 del 24 marzo 2001

Al disorganico e scarsamente efficace panorama normativo nazionale si affianca una più copiosa produzione legislativa ad opera delle regioni, tanto per quanto attiene ai campi elettromagnetici a bassa frequenza, quanto per quelli ad alta frequenza.

Come è avvenuto per altre materie del settore, le diverse soluzioni adottate dalle regioni determinano una disciplina disomogenea, talvolta non perfettamente coordinata con quella statale e motivo di conflitto tra Stato e Regioni, come è avvenuto con riferimento alla L.R. Veneto riapprovata il 29 luglio 1997 ed avente ad oggetto la “*Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti. Regime transitorio*” la cui legittimità è stata riconosciuta dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza 30 settembre – 7 ottobre 1999 n.382⁸.

Infine, anche in ambito comunitario non si rinvencono interventi particolarmente incidenti.

Alla risoluzione del 5 maggio 1994 “*Sulla lotta contro gli inconvenienti provocati dalle radiazioni non ionizzanti*” ha fatto seguito la raccomandazione 1999/512/CE del 12 luglio 1999⁹, relativa alla limitazione dell'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici da 0 Hz a 300 e non vincolante per gli Stati membri, mentre maggiore attenzione viene prestata ai rischi di esposizione in ambiente lavorativo e, come si è già visto, alla compatibilità elettromagnetica di alcune apparecchiature.

3. La legge quadro del 2001 e i suoi limiti

Un maggiore attivismo del legislatore, verosimilmente sollecitato dall'attenzione dei media al fenomeno, si è concretato nell'elaborazione della Legge 22 febbraio 2001 n. 36 “*Legge - quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*”¹⁰.

La legge ha lo scopo di disciplinare (finalmente) la materia in modo organico, fissa principi fondamentali diretti ad assicurare la tutela della salute dei lavoratori e della popolazione dall'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici¹¹, persegue la tutela dell'ambiente e del paesaggio, promuove l'attività di ricerca scientifica.

Sono sottoposti alla normativa gli impianti, i sistemi e le apparecchiature per usi civili, militari e delle forze di polizia, che possano comportare l'esposizione a campi elettromagnetici con frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz, con particolare riferimento agli elettrodotti ed agli impianti radioelettrici, compresi le stazioni radio per telefonia mobile, i radar e gli impianti fissi per radiodiffusione.

⁸ In G.U. 13 ottobre 1999 n. 41. per un commento v. ROCCO “*Auspicabile in materia di sanità pubblica l'incremento delle competenze regionali*” in Guida al Dir. 1999 pag. 107 e GRILLO “*Radiazioni elettromagnetiche (nel dubbio difendiamo)*” in Rivistambiente, 2001 pag. 79

⁹ In G. U. C. E n. L199 del 30/07/1999

¹⁰ Pubblicata nella G.U. n. 55 del 7 marzo 2001. Per un commento organico alla legge v. RAMACCI – MINGATI cit. nonché i contributi di RAMACCI, MEZZACAPO, BUTTI, TRICOMI, FORLENZA e AMENDOLA in Guida al Dir. n. 10/2001 del 17 marzo 2001 pag. 13 e ss. “*Varata la legge-quadro sull'elettrosmog: decreti attuativi entro sessanta giorni*”. V. anche i contributi di AA.VV. in Ambiente consulenza e pratica per l'impresa n. 5/2001 e MINGATI “*La legge n.36/2001, prima normativa organica in Europa sull'elettrosmog*” *ibid.* n. 12/2001 pag. 1141.

¹¹ E' espressamente esclusa (articolo 2, comma secondo) la esposizione intenzionale per scopi diagnostici o terapeutici.

La legge fornisce anche definizioni, individua le competenze dello Stato e degli enti locali¹², predisponendo altresì una serie di disposizioni finalizzate al controllo ed al contenimento del fenomeno, anche mediante la creazione di appositi organismi quali, ad esempio, il Comitato interministeriale per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento elettromagnetico previsto dall'articolo 6 e la previsione di piani di risanamento.

La concreta attuazione della legge-quadro viene però subordinata, secondo una prassi ormai costante, alla successiva emanazione di decreti ministeriali entro termini prefissati che, come era ampiamente prevedibile, non sono stati rispettati.

Tra le innovazioni introdotte dalla legge un'attenzione particolare viene prestata ai risultati degli studi scientifici in materia di inquinamento elettromagnetico, fornendo (articolo 3) alcune importanti definizioni il cui contenuto potrebbe assumere rilievo anche nella valutazione di fatti penalmente rilevanti.

Ci si riferisce ai concetti di “*esposizione*”, “*limiti di esposizione*” e “*valori di attenzione*”.

Per “**esposizione**” si intende “*la condizione di una persona soggetta a campi elettrici, magnetici, elettromagnetici, o a correnti di contatto, di origine artificiale*” (articolo 3, comma primo, lettera a)). Essa indica la tipica situazione di rischio alla quale si rivolge l'attenzione del legislatore ed è riferita alle sole fonti di origine artificiale, escludendo le irradiazioni di origine naturale.

Il “**limite di esposizione**” è invece “*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)*”.(articolo 3, comma primo, lettera b)). Il riferimento importante, rispetto a quanto stabilito nella lettera successiva riguardo ai “valori di attenzione”, è quello relativo agli effetti acuti dell'esposizione i quali, a differenza di quelli cronici (cui si riferiscono i “valori di attenzione” predetti) sono correlati alla quantità di energia che ha interessato il soggetto esposto e prescindono dalla durata dell'esposizione.

Per “**valore di attenzione**” si intende invece “*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*” (articolo 3, comma primo, lettera c)). Questa definizione tiene in considerazione, come si è in precedenza accennato, gli effetti cronici conseguenti ad esposizione prolungata. Come chiaramente indicato, vi sono alcuni luoghi con riferimento ai quali i valori non devono essere superati, mentre deve ritenersi, in considerazione delle finalità di cautela espressamente richiamate nella definizione, che in altri luoghi privi delle caratteristiche di quelli indicati il superamento dei valori sia ammesso.

La sostanziale differenza tra limiti di esposizione e valori di attenzione risente, dunque, dei diversi risultati raggiunti dalla ricerca scientifica in merito agli effetti acuti e cronici dell'irradiazione da campi elettromagnetici sulla salute umana e, con riferimento ai secondi, la legge-quadro ha comunque voluto prestare attenzione alle ancora incerte risultanze degli studi adottando criteri di estrema cautela.

¹² Per una disamina delle leggi regionali si veda TAINA “*Analisi comparata della legislazione regionale emanata in conformità della legge quadro elettromog*” in Rivistambiente n. 7\2002 pag. 733 e ss.

I limiti di esposizione ed i valori di attenzione dovrebbero essere fissati con apposito D.P.C.M. come disposto dall'articolo 4. Fino alla data della loro emanazione restano applicabili, per espressa previsione dell'articolo 16, le disposizioni dei D.P.C.M. del 1992 e del 1995 nonché quelle previste dal D.M. 381\98.

La legge - quadro prevede, inoltre, sanzioni esclusivamente di natura amministrativa applicabili qualora il fatto non costituisca reato. La precisazione consente di escludere l'operatività del rapporto di specialità previsto dall'articolo 9 della Legge 689\81 anche se, come si dirà in seguito, l'applicazione di determinate disposizioni penali non può prescindere dal contenuto delle norme in precedenza richiamate.

Nonostante vada riconosciuta al legislatore la volontà di disciplinare in modo organico, dopo anni di attesa, una materia assai complessa, non può farsi a meno di evidenziare i limiti della legge quadro, limiti peraltro comuni ad altre disposizioni di tutela ambientale e che possono essere così sintetizzati:

- attuazione concreta, attraverso l'emanazione di provvedimenti successivi (della quale si è già detto) che comporta ritardi che rendono di fatto inefficace la legge. Basti ricordare quanto è avvenuto in materia di inquinamento acustico con la Legge 447\95 o in tema di bonifiche dei siti inquinati (art. 17 D.Lv. 22\97 e D.M. 471\99);
- eccessiva frammentazione delle competenze, che rende spesso macchinosa ogni procedura di approvazione di autorizzazione, piani di risanamento ed altre attività essenziali per la corretta applicazione della normativa;
- eccessiva fiducia nel ricorso alle sanzioni amministrative.

Tale ultimo aspetto merita qualche considerazione ulteriore.

4. Inefficacia dell'impianto sanzionatorio

L'utilizzazione delle sanzioni amministrative da parte del legislatore è sempre più ricorrente.

Va ricordato, a tale proposito, che la Corte Costituzionale ha ripetutamente esaminato la questione relativa ai criteri di scelta utilizzati dal legislatore tra sanzioni penali ed amministrative, precisando, ad esempio (in materia di rifiuti, con riferimento all'art. 52 D.Lv. 22\97 relativo agli obblighi di registrazione e comunicazione) che la norma presa in esame non concerneva condotte direttamente pregiudizievoli per l'ambiente – diversamente da altre, quali quelle che vietano lo scarico non consentito di sostanze inquinanti - ma *“condotte in contrasto con obblighi formali (di comunicazione o di tenuta di registri), sia pure strumentali, nel contesto legislativo, al miglior controllo sull'attività, potenzialmente pericolosa per l'ambiente, di produzione e di smaltimento di rifiuti. Tale strumentalità non basta per fare assimilare pienamente siffatte condotte a quelle direttamente lesive dell'ambiente; e dunque per rendere ingiustificata, in tale assetto normativo, la scelta della sanzione amministrativa, anziché di quella penale. Né va trascurata la considerazione che la repressione penale non costituisce, di per se, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche sanzionatori, specialmente quando si tratti di regolare e di controllare, più che condotte individuali - le uniche assoggettabili a pena, in forza del principio di personalità della responsabilità penale - attività d'impresa”*¹³.

¹³ Corte Cost. sent. 456\1998

Le considerazioni della Corte, in astratto condivisibili, non tengono conto tuttavia della realtà dei fatti e cioè della circostanza, ricordata in dottrina¹⁴, che nella pratica quotidiana le sanzioni amministrative di un certo rilievo non le paga nessuno

A tale autorevole osservazione vorrei aggiungere le ulteriori perplessità suscitate:

- dalla scarsa efficacia di tali sanzioni nei confronti di soggetti di regola economicamente forti;
- dalla scarsità dei controlli effettuati dai soggetti preposti, spesso appartenenti ad enti i cui vertici sono soggetti ad un incisivo controllo politico che potrebbe pertanto incidere sulle priorità di scelta delle verifiche da effettuare o limitare l'autonomia operativa degli operatori;
- dall'estrema facilità nell'ottenere l'annullamento delle sanzioni.

Sempre ragionando in termini generali, deve osservarsi che anche le sanzioni penali, nonostante presentino una maggiore afflittività e consentano l'applicazione di misure cautelari reali aventi sicura efficacia deterrente, hanno i loro limiti rappresentati, ad esempio:

- dalla natura contravvenzionale della maggior parte delle violazioni, con conseguenze facilmente immaginabili per quanto attiene alla prescrizione;
- dalla circostanza che gli impianti incidenti negativamente sull'assetto ambientale sono gestiti da soggetti organizzati in forma societaria che, con un accorto uso della delega di funzioni ed altri accorgimenti, possono limitare grandemente le conseguenze di un procedimento penale¹⁵.

Se dal quadro generale spostiamo l'attenzione alle sanzioni amministrative previste dalla Legge 36\2001 e dalla Legge 66\2001 (di conversione del D.L. 5\2001), le perplessità aumentano.

Non solo i titolari degli impianti sorgente rientrano quasi esclusivamente tra quei soggetti economicamente forti di cui si è detto, come si desume dalla tipologia stessa degli impianti, ma alcune tra le sanzioni previste risultano difficilmente applicabili nella pratica.

Ci si riferisce, in particolare:

- alle sanzioni della sospensione e della revoca dell'autorizzazione in caso di inosservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute previste dalla concessione o dalla licenza (articolo 15, comma quarto della Legge quadro);
- alla sanzione accessoria irrogabile a seguito di 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. Detta sanzione consiste nel 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 (articolo 9, sesto comma della Legge quadro);

¹⁴ AMENDOLA "Limiti alla depenalizzazione degli illeciti in materia di rifiuti" in Dir. Pen. e processo 199 pag. 196 (nota di commento alla sentenza 456\1998 citata)

¹⁵ E' forse il caso di ricordare cosa è accaduto con la legge 29 settembre 2000 n. 300, mediante la quale sono stati recepiti alcuni atti normativi emanati dall'Unione Europea delegando il governo a disciplinare la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica. Il D.Lv. 8\6\2001 n. 231, successivamente emanato, ha utilizzato solo in parte la delega non prevedendo la responsabilità amministrativa degli enti predetti per i reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio (e di quelli di cui agli artt. 589 e 590 c.p. commessi in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro ovvero di tutela dell'igiene e della salute sul lavoro).

- alla sanzione del trasferimento con onere a carico del titolare su iniziativa delle regioni e province autonome in siti appositamente individuati, con conseguente disattivazione degli impianti trascorsi inutilmente 120 giorni dal trasferimento in caso di superamento di limiti ed a quella di disattivazione degli impianti in caso di reiterazione della violazione di inottemperanza all'ordine di riduzione in conformità (Legge 66\2001);

Nei casi sopra evidenziati si tratta, infatti, di sanzioni difficilmente applicabili stante la tipologia degli impianti cui viene fatto riferimento e la facilità con la quale potrebbe essere opposta la possibile interruzione del servizio assicurato ovvero l'impossibilità di garantire comunque il servizio medesimo nonostante la legge lo preveda in caso di disattivazione "forzata".

L'assoluta mancanza di sanzioni prima e, poi, la sostanziale inefficacia delle sanzioni amministrative previste dalle disposizioni più recenti, hanno favorito il ricorso a soluzioni "alternative" che hanno dato vita ad una copiosa elaborazione giurisprudenziale in sede civile, amministrativa e penale.

5. Gli strumenti di tutela giurisdizionale in sede civile ed amministrativa. Cenni

In sede civile, con riferimento alla costruzione di linee elettriche, si è spesso fatto ricorso a procedimenti instaurati ai sensi dell'articolo 700 C.P.C. al fine di tutelare, in via d'urgenza, il diritto alla salute dei residenti in prossimità di linee elettriche in fase di realizzazione con risultati diversi¹⁶.

Più recentemente, alla giurisprudenza che negava il ricorso alla procedura prevista dall'articolo 700 C.P.C., hanno fatto seguito altre decisioni che dimostrano maggiore sensibilità al problema, giungendo anche a riconoscere come il presupposto del *periculum in mora* possa ritenersi sussistente qualora, pur in assenza di prove scientifiche della dannosità dei campi elettromagnetici, non possa escludersi che il timore dei fenomeni elettromagnetici renda più grave la patologia del ricorrente¹⁷.

In altra occasione si è invece osservato che, anche in presenza di autorizzazione amministrativa alle emissioni ad alta frequenza prodotte da una stazione radio base, il diritto alla salute dei soggetti in stretta relazione ambientale con la stazione medesima può ricevere immediata tutela in via cautelare, precisando che allo stato delle conoscenze scientifiche, non è dato sapere se possa con assoluta certezza escludersi la dannosità dell'esposizione alle emissioni ad alta frequenza e che per tali ragioni va affermato che il rispetto dei valori soglia fissati dalla legge non esclude la responsabilità del gestore dell'impianto¹⁸.

¹⁶ Si vedano ad es., tra i primi provvedimenti, Pretura di Pietrasanta Ord. 8\11\1986. Negli anni successivi altri giudici di merito hanno però respinto, con varie motivazioni, ricorsi di contenuto analogo sul presupposto dell'insussistenza del nesso di causalità tra esposizione ai campi elettromagnetici e danni alla salute (V. ad es. Pret. La Spezia ord. 29\12\1989; Pret. Lucca ord. 5\3\1990; Pret. Pordenone 10\3\1990; Pret. Treviso - Sez. Montebelluna ord. 3\8\1990; Pret. Treviso - Sez. Castelfranco ord. 8\6\1990 ed altre succ. conf.) Successivamente all'emanazione delle prime disposizioni in materia altre pronunce hanno invece evidenziato come il rispetto delle previsioni del d.p.c.m. 23 aprile 1992, recante una specifica normativa proprio a tutela della salute umana in relazione ai campi elettromagnetici generati dagli elettrodotti, escluda in radice l'esistenza di un pericolo per l'interesse tutelato (v. per tutte Trib. Marsala 25\7\1995 in Rass. Giur. En. Elett. 1996, pag. 1006.

¹⁷ Trib. Milano ord. 7\10\1999 in Foro It. 2001 pag. 141

¹⁸ Trib. Verona 28\3\2001 in Giur. It. 2001 pag. 2063. Con riferimento al caso specifico veniva però esclusa, all'esito di misurazioni fatte in conformità al principio di massima cautela, l'insussistenza di prova adeguata di un pregiudizio imminente e irreparabile.

Non mancano, tuttavia, voci ancora dissonanti che, sul presupposto dell'esistenza certa di una correlazione tra danno alla salute ed esposizione a campi elettromagnetici, escludono l'accoglimento della domanda cautelare¹⁹.

L'altalenante giurisprudenza di merito in tema di ricorso ex art. 700 C.P.C. risente, dunque, delle innegabili incertezze della comunità scientifica sugli effetti biologici dell'esposizione e stenta a trovare una soluzione univoca al problema.

Più lungimirante, la Corte di Cassazione ha invece riconosciuto la possibilità di una tutela preventiva del diritto alla salute in confronto della pubblica amministrazione, con conseguenti pronunce inibitorie se, *“prima ancora che l'opera pubblica venga messa in esercizio nei modi previsti, sia possibile accertare, considerando la situazione che si avrà una volta iniziato l'esercizio, che nella medesima situazione e' insito un pericolo di compromissione per la salute di chi agisce in giudizio”*²⁰.

La Corte di cassazione²¹ ha inoltre indirettamente ammesso la possibilità di una interpretazione estensiva dell'articolo 844 C.C. con riferimento alle *“radiazioni nocive”* mentre risultano astrattamente applicabili, in presenza dei presupposti generali, anche altre disposizioni del codice civile (ad es. l'art. 890, in tema di distanze per fabbriche e depositi nocivi o pericolosi; le norme che regolano le azioni giudiziarie a difesa della proprietà e del possesso; quelle in materia di condominio negli edifici, etc.).

Molto più attiva, la giurisprudenza amministrativa fornisce in materia di protezione dai campi elettromagnetici una tutela ovviamente indiretta.

Sintetizzando, la copiosa giurisprudenza dei T.a.r. può essere contenuta entro due diversi indirizzi, il primo dei quali, strettamente ancorato al dato normativo, riconosce la legittimità degli atti adottati nel rispetto dei limiti imposti dalla normativa di settore sul presupposto che il rispetto dei limiti stessi costituisca una condizione sufficiente a garantire una adeguata tutela della salute.²² L'altro, più sensibile all'esigenze di tutela della salute umana, il quale non esclude la possibilità che si producano effetti nocivi a lungo termine nonostante il rispetto dei limiti di legge²³.

La scelta interpretativa viene giustificata sul presupposto che deve ritenersi prevalente l'interesse primario alla salute rispetto ad ogni altro interesse giuridicamente protetto.

In particolare, con riferimento alle esigenze di tutela del diritto alla salute di soggetti particolarmente sensibili come i bambini si è osservato, in una nota pronuncia del T.a.r. Veneto,

¹⁹ V. per tutte Trib. Udine 8\1\2001 in Giur. It. 2001 pag. 2063

²⁰ Cass. Sez. III civ. 27\7\2000 n.9893 in Diritto e Giustizia 2000 n. 37 pag.48. La vicenda riguardava la costruzione, debitamente autorizzata, di un elettrodotto a distanza di circa 30 metri da un'abitazione, il cui proprietario chiese che fosse accertata la pericolosità dell'opera ed il danno derivante alla salute per l'esposizione ai campi elettromagnetici, con conseguente risarcimento del danno costituito dalla diminuita abitabilità dell'immobile. La S.C., sulla base dell'enunciato principio di diritto, ha cassato la sentenza del merito, che aveva respinto la domanda sul presupposto che l'elettrodotto era stato costruito sulla base di provvedimenti legittimi e non impugnati e che, peraltro, esso non era ancora entrato in funzione, sicché era impossibile accertare la situazione di pericolo che si sarebbe generata una volta intervenuta la messa in esercizio.

²¹ Cass. Civ. Sez. II 6\3\1979 n.1404 ; conf. Sez. II 7\9\1977 n. 3889

²² V. ad es. T.a.r. Toscana 1\12\1999 n. 1066 in Rass. Giur. En. Elett. 2000 pag. 243; T.a.r. Toscana Sez. I 3\11\1998 n. 523 *ibid.* 1998 pag. 887; T.a.r. Lombardia 14\5\1994 *ibid.* 1995, pag. 243; T.a.r. Lombardia Sez. II 3\11\1994 *ibid.* 1995, pag. 954

²³ V. ad es. T.a.r. Lazio ord. 18\12\96 n. 3806 in Arch.Loc. e Cond. 1997, pag. 875; T.a.r. Lazio Ord. 17\4\1997 n. 933; T.a.r. Veneto 29\7\1999 n. 927. V. anche Cons. Stato Sez. VI 25\3\1997 n.582

che esse impongono alle pubbliche amministrazioni la massima cautela con la conseguenza che l'azione amministrativa deve essere improntata ad un rigido criterio di sicurezza e di tutela delle persone²⁴.

6. Rilevanza urbanistica e paesaggistica degli impianti. Gli effetti del c.d. decreto Gasparri

L'impatto sull'ambiente degli impianti che generano campi elettromagnetici non consegue esclusivamente alle emissioni nocive ma rileva anche per l'esistenza stessa degli impianti che, per dimensioni e collocazione, producono effetti non indifferenti sull'assetto urbanistico e paesaggistico.

La legge quadro 36\2001 prende in considerazione, oltre agli aspetti strettamente connessi con i rischi da esposizione, anche l'impatto che gli impianti possono comportare per l'ambiente ed il paesaggio e, nell'articolo 5, prevede l'emanazione, mediante decreto ministeriale, di specifiche misure relative agli aspetti tecnici degli impianti e la collocazione dei tracciati per la progettazione, la costruzione di nuovi impianti e la modifica di quelli esistenti. Gli impianti considerati sono tutti quelli che danno origine all'emissione di campi elettromagnetici, ivi compresi quelli di minore impatto, per dimensioni e collocazione, quali i ripetitori per telefonia cellulare.

Nella materia urbanistica la giurisprudenza amministrativa ha spesso preso in considerazione l'argomento, non tanto con riferimento alla tipologia dell'atto autorizzatorio richiesto per la installazione dell'impianto, bensì per gli aspetti igienico-sanitari indirettamente connessi con l'installazione e di cui si è detto in precedenza, tenendo conto del potenziale pericolo derivante dall'esposizione a campi elettromagnetici ed il potere di programmazione e gestione del territorio dell'autorità comunale al fine di limitarne la presenza²⁵.

La giurisprudenza amministrativa ha verificato anche se il titolo abilitativo (nel caso della installazione di antenne) debba essere preceduto o meno dalla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) in base al disposto dell'articolo 2bis del D.L. 115\97 (convertito nella legge 189\97) schierandosi, anche in questo caso, su posizioni contrapposte sebbene, recentemente, il Consiglio di Stato poneva un punto fermo riconoscendo che il rilascio del titolo abilitante è subordinato all'esito positivo della V.I.A. regionale²⁶.

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti relativi alla individuazione del titolo necessario per la realizzazione degli impianti, la giurisprudenza in sede amministrativa ed anche penale sembra aver raggiunto un indirizzo univoco modificando l'orientamento precedente.

Dopo aver escluso la necessità della concessione edilizia per l'installazione di antenne, ritenendole non rilevanti sotto il profilo urbanistico per la modesta incidenza nell'ambiente e la sostanziale

²⁴ T.a.r. Veneto Sez. II 13\2\2001 n. 236 in Giur. Merito 2001, III, pag. 749 con nota di PATRUNO

²⁵ Si vedano, oltre alle decisioni citate in precedenza, T.a.r. Emilia Romagna 16\10\1992 in Giur. Mer. 1995, III, pag. 149; T.a.r. Lazio 21\4\1999 in Dir. Informazione e informatica 1999, pag.942; T.a.r. Puglia loc.Bari Sez. II 9\11\2000; T.a.r. Veneto Sez. II 14\6\2000; T.a.r. Puglia loc. Bari 11\1\2001; T.ar. Toscana Sez. III 8\3\2001;

²⁶ Cons. Stato, Sez. V 28\7\2000 n. 3960. Per una rassegna esaustiva della giurisprudenza sul punto si veda la rubrica "Consiglio di Stato e Tar" (a cura di MG COSENTINO) in Ambiente - Consulenza e pratica per l'impresa n. 6\2001 pag. 591). La curatrice della rubrica ricorda, giustamente, che gli aspetti relativi alla V.I.A. vanno rivisti alla luce di quanto ora disposto dall'articolo 5 della Legge 36\2001 in precedenza citato il quale sembra indirizzato a sostituire la V.I.A. con le "misure specifiche" previste dal comma primo.

inidoneità, per quantità e qualità, a determinarne un apprezzabile mutamento,²⁷ si è poi riconosciuta la necessità della concessione per la installazione di antenne e relativi tralicci di sostegno in quanto ritenuta idonea a configurare una modificazione urbanistico edilizia.²⁸

Il principio, come si è detto, è stato ribadito in altre pronunce del giudice amministrativo escludendo anche la natura di “pertinenza” degli impianti predetti²⁹.

Anche la Corte di Cassazione, con riferimento ad un’antenna montata su traliccio di notevoli dimensioni, ha riconosciuto la necessità della concessione edilizia per l’installazione³⁰ come, peraltro, ora prevede espressamente il nuovo T.U. in materia edilizia³¹ che colloca, tra gli interventi di “nuova costruzione” (subordinati al “permesso di costruire” che prende ora il posto della concessione edilizia prevista dalla legge 47\85), “l’installazione di torri e tralicci per impianti radio – ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione”.

Un’incidenza non indifferente sulla materia urbanistica è data, tuttavia, dal recente D.Lv. 4 settembre 2002, n.198 recante “Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell’articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443”³² con il quale le infrastrutture di telecomunicazioni considerate strategiche (ai sensi dell’articolo 1, comma 1, L.21 dicembre 2001, n. 443), sono dichiarate opere di interesse nazionale; quelle di telecomunicazioni per impianti radioelettrici (ad esclusione delle torri e dei tralicci relativi alle reti di televisione digitale terrestre) sono dichiarate compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento. Le altre infrastrutture, delle quali si occupano gli artt. 7,8 e 9 del D.Lv., sono invece assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria.

L’installazione delle infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici di cui all’articolo 4 viene autorizzata dagli enti locali, previo accertamento, da parte delle ARPA ovvero dall’organismo indicato dalla regione, della compatibilità del progetto con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti ai sensi della legge quadro sull’inquinamento elettromagnetico n. 36\2001.

Vengono comunque fatte salve le disposizioni a tutela dei beni ambientali e culturali di cui al D.Lv. 490\99 e quelle a tutela delle servitù militari di cui alla legge 24 dicembre 1976, n. 898.

Sembra dunque che, ancora una volta, privilegiando le ragioni economiche che sottostanno alla c.d. legge obiettivo, si sia preferito sacrificare le esigenze di tutela dell’ambiente e della salute delle persone, essendo innegabile che allo snellimento della procedura autorizzatoria si accompagneranno controlli meno accurati ed una massiccia diffusione degli impianti sul territorio.

L’articolo 12, comma quarto abroga, inoltre, l’articolo 2bis del D.L. 115\97 (convertito nella legge 189\97) del quale si è detto in precedenza con riferimento all’obbligo di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.).

²⁷ Così ad es. Cons. Stato Sez. V 15\12\1986 n.642 in Foro It. 1987, III, pag. 483

²⁸ Si veda, ad es., Cons. Stato Sez. V, 6 aprile 1998 n. 415, in Cons. Stato 1998, I, 585; T.a.r. Lombardia 7\4\1997 in Foro It. 1997, III, pag.141; T.a.r. Puglia (Bari) 9\2\1996 in Foro It. 1996., III, pag. 542

²⁹ Così, ad es. T.a.r. Lombardia 7\4\1997 in Foro It. 1997, III, pag. 541

³⁰ Cass. Sez. III 22\6\1987 in Riv. Giur. Ed. 1989, I, pag. 438

³¹ La cui entrata in vigore è stata differita al giugno 2003

³² Per un primo commento v. MURATORI “Il D.Lgs. 198\2002: “antenna selvaggia”?” in Ambiente Consulenza e pratica per l’impresa n.11\2002 pag.1021

Il decreto è stato accolto con estremo scetticismo, non solo per i rischi evidenti cui espone beni particolarmente rilevanti, quali la salute delle persone e la tutela dell'ambiente, ma anche per alcuni profili relativi alla possibile incostituzionalità sia con riferimento all'articolo 32 Cost. che all'art. 117 Cost., recentemente modificato, in quanto incide sul regime delle competenze degli enti locali in materia.

Vi è anche chi³³ ha rilevato il palese contrasto del decreto con il contenuto dell'articolo 174 del trattato CEE che, come è noto, costituisce il cardine della politica comunitaria in materia ambientale,³⁴ ipotizzando la possibilità della disapplicazione da parte del giudice nazionale ed anche, sulla scorta di un recente orientamento, della pubblica amministrazione³⁵.

7. La tutela penale ed il getto pericoloso di cose in particolare

Tra le varie disposizioni penali che, in teoria o in pratica, sono state ritenute applicabili con riferimento all'inquinamento da campi elettromagnetici, un ruolo preminente assume l'articolo 674 c.p.

Originariamente avversata, ritenendo non estensibile la contravvenzione citata al fenomeno in esame, la teoria che ne riconosce l'applicabilità ha tratto nuova linfa dal mutato approccio della giurisprudenza di legittimità che ha esteso notevolmente l'ambito di operatività dell'articolo 674 c.p.

Tale soluzione interpretativa, sottoposta ai giudici di merito, ha trovato talvolta seguito³⁶ anche se, in altre occasioni, vi è stato un assestamento su posizioni più rigide³⁷.

L'incertezza che, come si vedrà in seguito, è presente anche nella giurisprudenza della Corte di cassazione, è tuttavia giustificata dai particolari aspetti che connotano il fenomeno.

³³ TRIGGIANI "Il decreto Gasparri ed i principi fondamentali di politica ambientale comunitaria" in www.lexambiente.com

³⁴ Indicando, come finalità, la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

³⁵ Ricorda TRIGGIANI, op. cit. quanto affermato in Corte Giust. CE Sez. II 29/4/1999 (Causa C-224/97) in Riv. It. Dir. Pubbl. Com. 1999, pag. 1347: "poiché le norme del Trattato CE sono direttamente efficaci nell'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro e il diritto comunitario prevale sul diritto nazionale, queste disposizioni attribuiscono agli interessati dei diritti che le autorità nazionali devono rispettare e tutelare (...). Risulta, infatti, che, da un lato sono soggetti a tale principio di preminenza tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali, nei confronti dei quali i singoli sono pertanto legittimati a far valere tale disposizione comunitaria (...)"

³⁶ G.I.P.- Pretura Circ.le Venezia Decr. N. 791/97 dell'1/3/1997 in Riv. Pen. 1997 pag. 617. Nel provvedimento il G.I.P. ha riconosciuto l'applicabilità delle disposizioni contenute negli articoli 674 e 675 C.P. con riferimento agli impianti – sorgente ad alta frequenza, disponendo il sequestro delle antenne di quattro emittenti private. V. anche Trib. Roma 8/3/2000 (con commento di AMENDOLA "Inquinamento elettromagnetico, D.M. 381/98 e art. 674 C.P.") in Foro It. 1/2001, II, pag.28 e Trib. Roma Ord. 657/2000 del 11 gennaio 2001 in Ambiente - Consulenza e pratica per l'impresa n. 4/2001 pag. 379 con nota di RAMACCI "Elettrosmog un altro passo avanti della giurisprudenza di merito"

³⁷ V. ad es. G.I.P. Pretura Venezia Ord. 14621 16/3/1999 e Trib. Venezia Sez. I pen. ord. 16/4/1999 entrambe in Riv. Pen. n. 6/1999 pag. 575 ; Trib. Venezia – Uff. Monocratico sent. 1888 del 27/6/2000, Boatto ed altri in Ambiente - Consulenza e pratica per l'impresa 4/2001 con nota di RAMACCI cit. nella nota precedente.

L'applicabilità dell'articolo 674 c.p. (e, prima della sua depenalizzazione, dell'art. 675 c.p.) trova un primo fondamento nella collocazione tra le contravvenzioni concernenti l'incolumità pubblica in generale e, in particolare, tra le contravvenzioni concernenti l'incolumità delle persone nei luoghi di pubblico transito o nelle abitazioni.

Il riferimento ai campi elettromagnetici viene, ovviamente, individuato nella prima parte dell'articolo in considerazione della impossibilità di assimilare la propagazione delle onde elettromagnetiche alle emissioni di vapori fumi e gas (e odori, secondo una interpretazione estensiva³⁸) di cui si occupa la seconda parte.

L'elemento materiale del reato si concretizza, infatti, nel "gettare" o "versare" cose. Tale ultima azione, è chiaramente riferita ai liquidi e sostanze simili (polveri etc.), mentre le cose solide o comunque diverse dai liquidi possono essere gettate.

Il getto, secondo il costante orientamento della dottrina e della giurisprudenza, può avvenire con modalità diverse

Non vi è dunque alcuna specificazione, per quel che qui interessa, dei principi fisici che regolano l'azione e della traiettoria che la cosa gettata andrà a compiere.

Da ciò si è argomentato che la diffusione di onde elettromagnetiche può agevolmente rientrare nella nozione di "getto" considerati i principi fisici che la regolano.

Altrettanto pacifica appare la possibilità di considerare "cose" i campi elettromagnetici apprezzando la genericità del termine utilizzato dal legislatore e la natura fisica dell'energia elettromagnetica, che ha una consistenza tale da consentirne la misurazione e l'impiego per scopi diversi.

Inoltre, l'attitudine offensiva dei campi elettromagnetici appare dimostrata dagli studi scientifici cui si è fatto cenno in precedenza poiché, anche a non voler considerare "malattie" in senso giuridico le dimostrate alterazioni fisiche determinate dall'esposizione (quali, ad esempio, l'innalzamento della temperatura corporea con riferimento ai campi ad alta frequenza), esse rientrano agevolmente tra le "molestie" di cui si occupa l'articolo 674 C.P. e che la dottrina ritiene possano ravvisarsi in tutte quelle situazioni che determinano "disagio e turbamento della tranquillità o della quiete delle persone".³⁹

La giurisprudenza, poi, le definisce fatto "idoneo a recare disagio, fastidio o disturbo ovvero a turbare il modo di vivere quotidiano"⁴⁰ oppure, riferendosi agli odori, quelle idonee a determinare un "fastidio fisico apprezzabile" o aventi un "impatto negativo, anche psichico, sull'esercizio delle normali attività quotidiane di lavoro e di relazione",⁴¹ precisando anche che il disturbo arrecato non deve necessariamente consistere in una molestia fisica, "essendo sufficiente la persistenza di un fenomeno che, per le sue notevoli proporzioni, per l'impossibilità di conoscerne gli effetti nel timore che esso provochi gravi conseguenze, suscitò diffuso allarme sociale, turbamento, disagio, paura e pressanti richieste di intervento delle autorità"⁴².

La natura di reato di pericolo della contravvenzione in esame ne rende inoltre possibile l'applicazione indipendentemente dalla sussistenza di un danno effettivo, garantendo così una tutela

³⁸ Vedi ad es. Cass. Sez. III 21\12\94, Rinaldi

³⁹ SABATINI voce "Incolumità pubblica (contravvenzioni concernenti la)" in Novissimo Dig. It.

⁴⁰ Cass. Sez. I 4\11\1986, Di Leo in Riv. Pen. 1987, pag. 437

⁴¹ Cass. Sez. I 24\1\1995, Silvestro

⁴² App. Torino 12\6\1991 in Riv. Pen., 1991, pag. 1103. Si veda anche Cass. Sez. I 22\1\1996, Viale.

anticipata e non è neppure di ostacolo, con riferimento ai campi elettromagnetici, il luogo ove il getto deve avvenire e che l'articolo 674 c.p. indica chiaramente poiché, per la loro stessa natura e per le modalità della loro collocazione, gli impianti insistono generalmente su luoghi di pubblico transito, quali strade o altre vie di comunicazione e su luoghi privati ma di comune o altrui uso come, ad esempio, condomini o edifici pubblici.

Le considerazioni fin qui esposte sono state accolte anche dalla giurisprudenza di legittimità nelle prime due decisioni in materia⁴³ ammettendo, in astratto, la riconducibilità del fenomeno alla fattispecie prevista dalla norma citata, ma escludendone l'applicabilità in concreto sulla base delle già ricordate incertezze scientifiche.

La prima pronuncia, molto sinteticamente, si limitava a rilevare la mancanza di prova sulla idoneità delle emissioni a provocare una delle conseguenze previste dal legislatore, mentre la seconda, pur attribuendo un ruolo determinante alle non esaurienti conclusioni scientifiche, ha richiamato l'equiparazione dell'energia elettrica e delle altre energie aventi valore economico alle "cose mobili" contenuta nel secondo comma dell'articolo 624 C.P., affermando che tale dilatazione della nozione di "cosa" "*autorizza ad attribuire all'art. 674 una dimensione più ampia di quella originariamente conferitagli e conforme ad una visione della legge in armonia con il mercato dinamismo dello Stato moderno*", e ricordando che Einstein definiva i campi magnetici "*altrettanto reali della sedia su cui ci si accomoda*".

Citando inoltre Dante Alighieri, riconosceva anche un ampio significato al verbo "gettare" nel quale poteva essere agevolmente compresa la propagazione dei campi elettromagnetici⁴⁴.

Gli stessi principi sono stati ribaditi in una successiva pronuncia⁴⁵ osservando che assumono rilevanza, per l'art. 674 c.p. e con riferimento alle emissioni elettromagnetiche, anche "*gli effetti di semplice molestia, da intendersi come apprezzabile fastidio o disturbo*".

Un diverso orientamento è stato successivamente prospettato con altra decisione che escludeva la sussistenza del reato - in considerazione del fatto che il "gettare cose" ne presuppone la preesistenza in natura mentre la propagazione delle onde elettromagnetiche da impianti di radiodiffusione consiste nel "*generarne flussi prima non esistenti*" - ed evidenziando la mancanza di una un'espressa previsione normativa che equipari i CEM alle cose⁴⁶.

Tale ultima decisione, peraltro isolata, non appare convincente del tutto, in quanto la richiesta equiparazione, quale quella contenuta nell'articolo 624 c.p. e riferita all' "*energia elettrica ed ogni altra energia che abbia valore economico*", ha attinenza specifica alla natura dei reati contro il patrimonio cui si fa riferimento. Il richiamo è, dunque, effettuato considerando il valore economico delle energie (intese come "beni") ed attribuibile, peraltro, anche ai campi elettromagnetici.

Inoltre il codice penale, nel contemplare le "cose", non ne considera esclusivamente gli aspetti economici, come si desume dal contenuto di altre disposizioni dove il vocabolo svolge funzioni esemplificative volte a garantire una più estesa applicazione (ciò avviene, ad esempio, per le "cose

⁴³ Cass. Sez. I 29\11\1999, Cappellieri in Il Nuovo Diritto n. 1\2000; Cass. Sez. I 11\11\1999, Pareschi in Riv. Penale 3\2000 pag. 239 e, con commento di AMENDOLA "*Inquinamento elettromagnetico, D.M. 381\98 e art. 674 C.P.*" in Foro It. 1\2001, II, pag.28

⁴⁴ Afferma la Corte: "... *gettare*" non indica soltanto "*l'azione di chi lancia (più popolarmente, butta) qualcosa nello spazio o verso un punto determinato, ma è anche sinonimo di "mandar fuori, emettere" e, per estensione, come già in Dante Alighieri, di "produrre, far nascere"...*".

⁴⁵ Cass. Sez. I n. 4102 del 4\8\2000 in Rivistambiente n. 1\2000 pag. 72 ed in Ambiente n. 1\2001 pag. 80 con nota di BELTRAME

⁴⁶ Cass. Sez. I 30\1\2002, Suraci in Riv. Pen. n. 5\2002 pag. 455

destinate al culto dei defunti ovvero a difesa o ad ornamento dei cimiteri” di cui all’art. 408 c.p. o per le “*altre cose*” menzionate dall’art. 733 c.p.).

Analogamente, non convince l’ulteriore affermazione che ammette il getto solo di ciò che già esiste in natura sia perché la Corte non spiega i motivi di tale sua conclusione ma anche perché, accedendo a tali conclusioni, resterebbero esclusi, oltre ai campi elettromagnetici, anche altri fenomeni consistenti nel getto di “cose” che traggono la loro origine direttamente dal meccanismo o dall’impianto che le genera (ad es. i congegni idonei all’emissione di scariche elettriche, i c.d. puntatori laser etc.).

La decisione, come si è detto, non ha avuto alcun seguito nella giurisprudenza successiva della Corte, unanimemente orientata nel riconoscere la applicabilità dell’articolo 674 c.p. alle emissioni di campi elettromagnetici⁴⁷ e che ha, ovviamente, influenzato anche le decisioni dei giudici di merito conducendoli, però, a conclusioni non univoche⁴⁸.

Le pronunce appena citate affrontano, inoltre, i rapporti intercorrenti con la legge quadro 36\2001, considerando anche il problema, già presente anteriormente alla sua emanazione, degli effetti riguardanti il superamento dei limiti di legge (che, come si è ricordato, la legge 36\2001 demanda a decreti attuativi non ancora emanati).

Con riferimento ai rapporti intercorrenti tra l’articolo 674 C.P. e le disposizioni che fissano limiti di esposizione, la giurisprudenza di merito ha ritenuto tale situazione sufficiente a configurare la violazione penale,⁴⁹ ma la successiva previsione di un illecito amministrativo (Legge 36\2001, articolo 15) ha fatto rilevare un evidente parallelismo con una vicenda già affrontata con riferimento all’inquinamento acustico⁵⁰ ed osservare che il mero superamento dei limiti di legge configura un semplice illecito amministrativo, mentre in presenza di prova specifica (non necessariamente acquisita tramite consulenza o perizia) circa la sussistenza di un apprezzabile fastidio o disturbo o disagio ai soggetti esposti, rimane applicabile l’articolo 674 C.P.⁵¹.

La soluzione prospettata è sicuramente accettabile pur dovendosi precisare che non sembra operare alcun rapporto di specialità tra la disposizione penale e l’illecito amministrativo, trattandosi di fattispecie tra loro autonome e non coincidenti, come pure ritenuto dalla Corte di cassazione, la quale ha precisato che si tratta “...di norme non solo dirette alla tutela di beni giuridici diversi, ma che presuppongono anche il verificarsi di eventi diversi. Infatti nel primo caso la condotta è punita con sanzione amministrativa solo se sono superati i limiti previsti dalla legge, mentre nel secondo caso la condotta è punibile a prescindere dal superamento dei predetti limiti per il solo fatto di aver cagionato offesa o molestia alle persone”⁵².

Il superamento dei limiti, ritenuto dalla Cassazione – seppure in modo non esplicito – da solo sufficiente ad integrare la violazione dell’articolo 674 C.P. anteriormente all’entrata in vigore della

⁴⁷ Cass. Sez. I 31\1\2002, Arcucci; Cass. Sez. I 12\3\2002, Fantasia ed altri in Ambiente Consulenza e pratica per l’impresa n.5\2002 con nota di BELTRAME e in Riv. Pen. n. 5\2002 pag. 455. V. anche Sez. I n. 15717 del 24/04/2002, Pagano ed altri nonché Sez. I 14\6\2002, Rinaldi, cit.

⁴⁸ V. per tutte Trib. Roma 8\3\2000 e Trib. Roma Ord. 657\2000 dell’ 11 gennaio 2001 cit. che ammettono l’applicabilità della contravvenzione al fenomeno dei campi elettromagnetici e Trib. Venezia – Uff. Monocratico sent. 1888 del 27\6\2000, Boatto ed altri cit. che invece l’esclude

⁴⁹ Trib. Roma 8\3\2000 e Trib. Roma Ord. 657\2000 dell’ 11 gennaio 2001 cit

⁵⁰ Sul punto mi permetto di rinviare a RAMACCI “Manuale di diritto penale dell’ambiente” Padova 2001 , Parte II, cap.VII par. 3

⁵¹ AMENDOLA, op. cit. pag. 50

⁵² Cass. Sez. I 12\3\2002, Fantasia ed altri cit. Nello stesso senso Sez. I 14\6\2002, Rinaldi

legge-quadro,⁵³ è stato considerato invece inidoneo, in mancanza della prova concreta circa la potenzialità offensiva delle emissioni, in una sentenza successiva all'entrata in vigore della legge⁵⁴.

In seguito la Corte ha nuovamente riconosciuto la applicabilità dell'articolo 674 C.P., ricordando come il superamento dei limiti possa dar luogo alla configurabilità del reato qualora risulti concretamente accertata la effettiva nocività dell'emissione⁵⁵ affermando, poi, che la condotta costitutiva dell'illecito penale sussiste a prescindere dal superamento dei predetti limiti, per il solo fatto di avere cagionato offesa o molestie alle persone⁵⁶.

Più recentemente, la Corte ha invece sostenuto che per la configurabilità del reato è sufficiente il semplice superamento dei limiti, a nulla rilevando la concreta idoneità delle emissioni stesse a nuocere alla salute umana, evidentemente presunta per legge⁵⁷.

Resta da aggiungere che la Suprema corte⁵⁸ ha preso in esame anche l'applicabilità dell'articolo 650 c.p. con riferimento al fenomeno in esame, ritenendo configurabile la violazione in caso di inottemperanza ad un'ordinanza sindacale con la quale veniva imposto, per ragioni di salvaguardia della salute pubblica, di disattivare un sistema di antenne per la telefonia cellulare le cui emissioni superavano i limiti cautelativi fissati dal D.M. 381\1983.

Con riferimento all'applicabilità dell'articolo 650 C.P. è stato correttamente osservato in dottrina⁵⁹ che, in caso di inottemperanza all'ordine di riduzione a conformità dell'impianto prevista dall'articolo 2 della Legge 20 marzo 2001 n. 36 di conversione con modifiche del D.L. 5\2001, sussiste rapporto di specialità tra la citata disposizione (che prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa da 50 a 200 milioni) e l'ipotesi contravvenzionale contemplata dal codice penale.

Un unico precedente di merito, infine, ha invece riconosciuto, per la prima volta, l'applicabilità dell'articolo 590 C.P. in un caso di lesioni determinate dalla esposizione prolungata a campi elettromagnetici generati da un elettrodotto⁶⁰.

La sentenza esamina in modo approfondito i problemi connessi con la costruzione di elettrodotti di grandi dimensioni ed analizza con grande lucidità le contraddizioni e le incertezze che hanno caratterizzato la vicenda processuale, rappresentando così un ulteriore contributo alla soluzione in sede penale del problema non ancora definitivamente risolto.

Di rilevante importanza appare la dimostrata sussistenza di un nesso di causalità tra le patologie lamentate dalla persone offese e la esposizione delle stesse a campi magnetici generati da un elettrodotto quale risultato di una complessa attività peritale, espletata in sede di incidente probatorio ed utilizzata dal giudice del dibattimento.

Una sentenza importante, conclusasi con la condanna degli imputati e della quale sembrano essersi perse definitivamente le tracce in appello non essendo stato reso noto l'esito del giudizio di secondo grado.

⁵³ Cass. Sez. I 29\11\1999 cit.

⁵⁴ Cass. Sez. I 30\1\2002, Suraci in Riv. Pen. n. 5\2002 pag. 455

⁵⁵ Sez. I n. 15717 del 24/04/2002, Pagano

⁵⁶ Sez. I 12\3\2002, Fantasia ed altri cit.

⁵⁷ Sez. I 14\6\2002, Rinaldi, cit.

⁵⁸ Cass. Sez. I n. 4102 del 4\8\2000, cit.

⁵⁹ AMENDOLA "Così il penale si ritrovò con le armi spuntate" in Guida al dir. n. 10\2001 pag. 48

⁶⁰ Pret. Rimini Sent. n.697 12\6\1999, Cerioli ed altri. Per un commento v. MINGATI "Lesioni colpose da campi elettromagnetici" in Ambiente consulenza e pratica per l'impresa n.5\2000 pag. 465. V. anche ANILE "Lesioni da inquinamento elettromagnetico e danni alla salute: la parola al giudice penale" *ibid.* 1\2000 pag. 69

