

T.A.R. EMILIA ROMAGNA, Parma, Sez. I , 10 febbraio 2010, n. 59

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO - L. r. Emilia Romagna n. 30/2000 - Piano di risanamento - Assenza - Potere del sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti a tutela della salute pubblica - Sussistenza. In assenza del Piano di risanamento che i gestori devono presentare al fine di ricondurre a conformità gli impianti in caso di superamento dei limiti (L. r. Emilia-Romagna 30/2000, art. 7 c. 2), persiste il potere sindacale di emanare atti contingibili e urgenti a tutela della salute pubblica aventi la funzione di affrontare situazioni eccezionali in tempi brevi, in cui il normale esercizio delle competenze degli altri Enti locali e dei privati comporterebbe lungaggini tali da far perdere di vista i valori principali che s'intendono tutelare. Tra i presupposti per la loro emissione vi è la tutela anche preventiva della salute pubblica, purché le evidenze scientifiche e gli accertamenti di fatto evidenzino la presenza di un serio rischio per la stessa e vi sia una correlazione di causa-effetto probabilistica tra il fattore di rischio e la salute stessa. Pres. Papiano, Est. Loria - Associazione R.M. e altro (avv.ti Colombo e Ferrari) c. Comune di Parma (avv. Cugurra). **TAR EMILIA ROMAGNA, Parma, Sez. I , 10 febbraio 2010, n. 59**

REPUBBLICA ITALIANA IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 00059/2010 REG.SEN.
N. 00090/2002 REG.RIC.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 90 del 2002, proposto da Elemedia S.p.a. "Radio Capital", Associazione Radio Maria, Radio Zeta s.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti e, rappresentato e difeso dagli avv. Valeria Colombo e Margherita Ferrari, con domicilio eletto presso lo studio della seconda, in Parma, Strada XXII Luglio 5;

contro

Il Comune di Parma, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giorgio Cugurra, con domicilio eletto presso lo studio del medesimo, in Parma, via Mistrali 4;

per l'annullamento

dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Parma prot. n. 171398 del 18/12/2001, che ha ordinato alle ricorrenti di eseguire l'immediato risanamento del sito di Via Verdi, 25 in Parma, ove sono collocati gli impianti di radiodiffusione delle ricorrenti per ridurre il campo elettromagnetico prodotto entro i limiti di cui al D.M. n. 381/98 e di ogni altro atto antecedente o comunque connesso o presupposto.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Parma;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2010 la dott.ssa Emanuela Loria e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, notificato in data 25 febbraio 2002 e depositato in data 12 marzo 2002, le ricorrenti, tutte emittenti titolari di concessione ministeriale per l'esercizio della radiodiffusione, impugnano l'ordinanza del Sindaco del Comune di Parma meglio indicata in epigrafe, con la quale – considerato che le risultanze delle analisi a banda larga e a banda stretta hanno rappresentato “un livello di superamento di straordinaria rilevanza della misura dei limiti cautelativi e degli obiettivi di qualità fissati dagli articoli 3 e 4 del D.M. 381/98 a tutela degli effetti dell'esposizione ai campi elettromagnetici sulla salute pubblica, determinandosi quindi una situazione di imminente pericolo per la compromissione del bene primario e assoluto della pubblica incolumità” – è stato ordinato ad una serie di soggetti emittenti, tra cui le società ricorrenti, di ridurre le emissioni elettromagnetiche generate dagli impianti posti negli edifici di Via Verdi 25 e Via Bottego, entro i limiti di esposizione fissati dagli artt. 3 e 4 del D.M. 381/98 nel termine di cinque giorni dalla notifica del provvedimento nonché di presentare dettagliata relazione al Comune di Parma circa gli interventi eseguiti sugli impianti, avvertendo che in caso di inadempimento, si sarebbe proceduto, con successivo provvedimento, a disporre la sospensione dell'utilizzo degli impianti.

Le ricorrenti si dolgono per i seguenti motivi:

1. Violazione di legge (D.M. 381/98 e art. 2 d.l. 5/01 conv. con modifiche nella legge 20 marzo 2001 n. 66); il D.M. citato individua i limiti di esposizione e i valori di cautela relativi ai campi elettromagnetici generati dagli impianti fissi di telecomunicazioni. In particolare all'art. 3 sono individuati i limiti che non devono essere superati in alcuna condizione di esposizione e cioè 20V/m per il campo elettrico e 0,05 A/m per il campo magnetico.

All'art. 4 il D.M. stabilisce che la progettazione e la realizzazione di nuovi impianti nonché l'adeguamento di quelli preesistenti devono avvenire, compatibilmente con la qualità del servizio, in modo da produrre valori di campo più bassi possibili, al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione: si tratta quindi di misure di cautela e non di limiti di esposizione disciplinati dal richiamato art. 3. Per le misure di cautela il regolamento prevede che essi siano raggiunti all'esito di un graduale piano di risanamento; la legge 20.03.2001, di conversione del D.L. n. 5 del 23.01.2001, nonché la legge quadro del 22.02.2001 n. 36 hanno definitivamente chiarito tale distinzione, prevedendo che le Regioni adottino, su proposta dei soggetti gestori e sentiti i Comuni interessati, un piano di risanamento al fine di adeguare in modo graduale (e comunque entro ventiquattro mesi) gli impianti radioelettrici già esistenti ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione e agli obiettivi di qualità stabiliti dalla legge. Solo ove i gestori non si attivino entro il termine, è previsto che il piano di risanamento sia adottato dalle Regioni, per cui la regola è che il piano di risanamento deve essere avviato su proposta dei soggetti gestori.

Alla luce di tali elementi appare evidente che il Sindaco non ha alcuna competenza in materia, né in ordine ai procedimenti di risanamento né in ordine alla delocalizzazione degli impianti né al fine di intervenire sul loro esercizio, ordinandone l'abbassamento ovvero lo spegnimento; avrebbe tutt'al più potuto promuovere il piano di risanamento secondo la procedura prevista dalla normativa vigente e in base alla legge regionale E.R. n. 30/2000.

2. Violazione di legge (art. 50 n. 5 d.lgs. 267/2000) – Eccesso di potere per erroneità della motivazione. Il provvedimento contingibile e urgente è stato assunto in difetto dei presupposti per la sua legittima adozione in quanto non ricorre, nel caso di specie, alcun accertato rischio per la salute umana, in quanto il superamento dei limiti di cautela previsti dall'art. 4 del D.M. rende doveroso procedere ad effettuare il piano di risanamento, ma non implica l'utilizzo di poteri di natura straordinaria, quale l'ordinanza contingibile e urgente.

3. Incompetenza. La situazione di fatto su cui fonda l'ordinanza impugnata è priva dei presupposti di eccezionalità e imprevedibilità che la legittimano ai sensi delle disposizioni vigenti, per cui è viziata da incompetenza, essendo le Regioni competenti a disciplinare l'installazione e la modifica degli impianti e a definire le competenze che spettano in materia

alle Province e ai Comuni.

4. Violazione e falsa applicazione del D.M. n. 381/98, dell'allegato B, dell'art. 5 comma 2 e del procedimento di riduzione in conformità di cui all'allegato C erroneità dei presupposti, carenza e difetto di istruttoria per errata applicazione dei criteri di misura. Il provvedimento impugnato si fonda su sopralluoghi effettuati in supposto contraddittorio con l'ARPA di Parma e Piacenza, tuttavia le ricorrenti contestano la correttezza della metodologia utilizzata dall'ARPA; inoltre il superamento dei 20 V/m sarebbe stato riscontrato autonomamente dall'ARPA e non congiuntamente ed in contraddittorio con i tecnici delle emittenti. L'ordinanza non chiarisce quale debba essere la misura della "riduzione in conformità" e non specifica a quali sorgenti, essendovene molte nello stesso sito, debba essere applicata la riduzione. Infatti, il Comune non ha effettuato lo scorporo delle diverse sorgenti da cui derivano le emissioni e ciò in violazione delle norme rubricate.

5. Violazione e falsa applicazione della L. R. Emilia Romagna n. 30 del 31.10.2000, nonché della delibera G.R. 20.02.2001 n. 197, applicativa della suddetta legge (art. 3 comma 2, art. 5 comma 2 art. 6 comma 4), violazione e falsa applicazione dell'articolo 4 della legge 6.8.1990 n. 223, eccesso di potere per carenza dei presupposti in diritto. Il Comune ha omesso di indicare i siti alternativi in cui delocalizzare gli impianti avviando il procedimento che avrebbe dovuto portare all'adozione da parte della Provincia di Parma del Piano Provinciale per l'emittenza radio televisiva, Piano che doveva essere emanato entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge regionale allo scopo di predisporre una pianificazione dettagliata dei siti da adibire alla installazione delle infrastrutture per la trasmissione radio televisiva. Inoltre, il Comune, nelle more dell'adozione del Piano, avrebbe dovuto rilasciare le autorizzazioni per gli impianti sulla base di un semplice parere favorevole del Comitato Tecnico Provinciale per l'emittenza radio televisiva ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 30/2000, cosa a cui non ha adempiuto. La ricorrente Elemedia ha riscontrato la formazione del silenzio inadempiuto dell'amministrazione in ordine al Piano Provinciale di delocalizzazione e a seguito di formale diffida rivolta alla Provincia, al comitato Tecnico e al Comune, ha, conseguentemente, presentato autonomo ricorso ai sensi dell'art. 21 bis della legge 1034/1971.

Si è costituito il Comune di Parma, chiedendo la reiezione del ricorso in quanto inammissibile e infondato.

In vista dell'udienza pubblica le ricorrenti hanno depositato una memoria riepilogativa delle proprie ragioni.

Alla pubblica udienza del 12 gennaio 2010 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Per motivi di economia processuale il Collegio ritiene di non dover esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dalla difesa del Comune di Parma.

Venendo al merito, con il primo motivo le ricorrenti rilevano che l'Amministrazione avrebbe confuso "i limiti di esposizione" e i "valori di attenzione" di cui al D.M. 381/98 e all'art. 2 del d.l. 5/01, conv. con modifiche nella legge 20 marzo 2001 n. 66; nel caso di superamento dei secondi, a differenza che nel caso di superamento dei limiti di esposizione, non sarebbe legittimo ordinare la disattivazione degli impianti, ma sarebbe necessario prevedere un piano di risanamento. Nella concreta fattispecie, sarebbero stati superati i valori cautelativi, ma non i limiti di esposizione per cui l'ordinanza impugnata si appalesa illegittima.

Il motivo è infondato in quanto nel caso di esposizione prolungata – come avviene nell'ipotesi di specie in cui gli impianti si trovino in edifici adibiti a residenza – come si evince anche dalle "Linee Guida applicative del D.M. 381/1998", dettate dal Ministero dell'Ambiente, devono essere rispettati i valori più cautelativi rispetto ai "limiti di esposizione" per cui il parametro da rispettare è quello di 6 V/m e non quello di 20 V/m. I limiti di esposizione non devono essere superati in ambiente libero, mentre il legislatore ha ritenuto che, stante la riconosciuta pericolosità per la salute umana dell'esposizione a campi elettromagnetici, nel caso di esposizione prolungata debbano essere rispettati valori maggiormente cautelativi.

Nel caso di superamento di tali limiti la legge regionale Emilia-Romagna 30/2000, all'art. 7 comma 2, prevede che i gestori devono presentare i Piani di risanamento al fine di ricondurre a conformità gli impianti ovvero gli impianti stessi devono essere localizzati con un procedimento che vede protagonista la Provincia. Nel caso di specie, non risulta che tale Piano sia stato presentato dai gestori, per cui il Comune ha legittimamente fatto ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente per tutelare la salute dei cittadini.

2. Con il secondo motivo di ricorso è contestato proprio l'utilizzo dello strumento contingibile e urgente per il quale non ricorrerebbero i presupposti.

Il motivo è infondato posto che le ordinanze contingibili e urgenti sono emesse dal Sindaco, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. 267/2000, anche in deroga alla disciplina vigente purché nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico, al fine di prevenire e eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini. Tra i presupposti per la loro emissione vi è quindi la tutela anche preventiva della salute pubblica, purché le evidenze scientifiche e gli accertamenti di fatto evidenzino la presenza di un serio rischio per la stessa e vi sia una correlazione di causa-effetto probabilistica tra il fattore di rischio e la salute stessa; elementi, questi, presenti nel caso di specie, come riconosciuto dalla normativa statale e regionale emanata in materia e dal sopracitato Atto di indirizzo ministeriale.

3. Con il terzo motivo viene rilevato il vizio di incompetenza, giacché, essendo carenti i presupposti per l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente, non vi sarebbe una competenza del Sindaco in materia, atteso che dovrebbero essere le Regioni a disciplinare l'installazione e la modifica degli impianti e a dover definire le competenze che spettano in materia alle Province e ai Comuni.

Il motivo è infondato, in quanto come già rilevato, la Regione Emilia-Romagna ha disciplinato la procedura che deve condurre all'emanazione del Piano risanamento, che peraltro, non è ancora stato approvato. Tuttavia, in assenza del richiamato Piano, persiste il potere sindacale a "chiusura del sistema", di emanare atti contingibili e urgenti aventi proprio la funzione di affrontare situazioni eccezionali in tempi brevi, in cui il normale esercizio delle competenze degli altri Enti locali e dei privati comporterebbe lungaggini tali da far perdere di vista i valori principali che s'intendono tutelare. Il Sindaco pertanto nel caso di specie, ha legittimamente fatto uso di tale eccezionale potere in funzione della tutela della salute pubblica dei cittadini residenti negli immobili interessati al superamento dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici.

4. Con il quarto motivo le ricorrenti contestano le modalità con cui sono stati effettuati gli accertamenti tecnici da parte dell'ARPA nonché l'operato del Comune che avrebbe supinamente recepito quanto appurato dall'ARPA.

Il motivo è infondato in quanto l'ARPA è l'organismo tecnico competente ad effettuare questo genere di misurazioni, per cui la circostanza che gli esiti delle stesse siano stati comunicati al Comune di Parma e che il Comune non abbia partecipato direttamente alle misurazioni non inficerebbe comunque il provvedimento impugnato; peraltro, dalla stessa ordinanza risulta che il Comune resistente ha presenziato alle misurazioni effettuate nei condomini in questione, con suoi rappresentanti, presenti unitamente a quelli delle ricorrenti e dell'Ispettorato del Ministero delle Comunicazioni. Peraltro, trattandosi di un atto pubblico munito di forza fidefaciente ove le ricorrenti intendano dimostrare la falsità di quanto in esso attestato dovranno ricorrere agli appositi strumenti approntati dall'ordinamento (querela di falso).

In aggiunta a ciò, si rileva come esse non producono ulteriori elementi per dimostrare l'erroneità delle misurazioni effettuate in contraddittorio, limitandosi ad affermare che l'Amministrazione non ha distinto le sorgenti da cui proviene il superamento dei valori di esposizione ai campi elettromagnetici.

In ordine a tale ultimo profilo, esso è smentito da quanto esposto in modo piano nel provvedimento, in cui si afferma che ciascuna di esse apporta un contributo superiore all'1/100 all'insieme dei segnali da normalizzare concorrendo pertanto al superamento dei limiti di esposizione.

5. Con il quinto motivo, le ricorrenti si dolgono della circostanza per cui il Comune avrebbe ommesso di indicare i siti alternativi in cui delocalizzare gli impianti avviando il procedimento che

avrebbe dovuto portare all'adozione da parte della Provincia di Parma del Piano Provinciale per l'emittenza radio televisiva, Piano che doveva essere emanato entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge regionale allo scopo di predisporre una pianificazione dettagliata dei siti da adibire alla installazione delle infrastrutture per la trasmissione radio televisiva. Inoltre, il Comune, nelle more dell'adozione del Piano, avrebbe dovuto rilasciare le autorizzazioni per gli impianti sulla base di un semplice parere favorevole del Comitato Tecnico Provinciale per l'emittenza radio televisiva ai sensi dell'art. 20 della L.R. n. 30/2000, cosa a cui non ha adempiuto.

Il motivo è infondato in quanto, come rilevato dalle stesse istanti, l'articolo 3 comma 1 della legge regionale n. 30/2000 prevede una competenza provinciale nell'approvare il Piano di delocalizzazione e non comunale; una volta approvato il Piano, i gestori avrebbero dovuto presentare i loro specifici progetti di delocalizzazione, cosa che non è avvenuta.

Per quanto concerne l'autorizzazione comunale ai sensi dell'articolo 6 comma 4, trattasi di un atto provvisorio che il Comune avrebbe potuto emettere nelle more dell'approvazione del Piano solo a condizione che gli impianti fossero conformi ai limiti di esposizione ai campi elettromagnetici di cui agli articoli 3 e 4 del D.M. 381/1998, elemento questo mancante nel caso di specie, per le considerazioni già svolte nei precedenti motivi di ricorso.

In ragione delle suesposte motivazioni il ricorso deve essere respinto.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, sezione di Parma, respinge il ricorso in epigrafe.

Condanna la parte soccombente al pagamento delle spese di giudizio che liquida in euro 4.000,00 (quattromila/00) oltre I.V.A. e C.P.A. come per legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso, in Parma, nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Papiano, Presidente

Italo Caso, Consigliere

Emanuela Loria, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/02/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO