

**L'INTERVENTO**

# Reti 5G, ecco perché i Comuni non possono impedire la copertura

di **Mario Libertini** — a pag. 16**INTERVENTO**

## URGENZE E DIFFICOLTÀ DELLE RETI 5G

di **Mario Libertini\***

### Copertura del territorio presupposto dell'uso dello smartphone, i Comuni non possono impedirla

**D**a qualche mese le cronache segnalano una contraddizione fra due linee di azione, in materia di costruzione delle reti mobili di ultima generazione. Da un lato, c'è la scelta europea e governativa, che spinge per il completamento delle reti di comunicazioni elettroniche ad alta (ed altissima) velocità, con l'impiego della tecnologia 5G. Dall'altro, c'è la linea espressa dal movimento "Stop5G", cioè da diversi Comuni (già più di 500) che, con regolamenti e ordinanze, stanno bloccando la realizzazione di impianti 5G nel loro territorio, manifestando preoccupazioni per la salute e invocando il principio di precauzione. Per orientarsi nella valutazione di questo contrasto, si deve muovere da un'indicazione di principio, che ritengo oggi condivisa da tutti: l'accesso alla comunicazione in rete è divenuto ormai un diritto fondamentale della persona umana.

Il diritto europeo ha riconosciuto questo diritto in modo ufficiale. Da ultimo, la Direttiva 2018/1972, che ha istituito il "Codice europeo delle comunicazioni elettroniche", e che dovrà essere recepita in Italia entro la fine di quest'anno, vuole che tutti i cittadini europei «nei loro territori abbiano accesso a un prezzo abbordabile a un adeguato servizio di accesso a internet a banda larga» e, nei «considerando» si riferisce espressamente anche alle reti mobili 5G.

Le ragioni sono chiare, nella coscienza comune: oggi chi è escluso

dalla comunicazione in rete si trova in condizione di inferiorità nell'esercizio di tutti i suoi diritti di cittadinanza. Se questo era vero già prima della pandemia, lo diviene ancora di più oggi, in considerazione delle nuove abitudini che si sono formate e che, probabilmente, in parte si assesteranno dopo la fine dell'emergenza sanitaria: una persona incapace di svolgere lavoro e riunioni a distanza, o di seguire insegnamenti a distanza, sarà inesorabilmente un cittadino di serie B. Muovendo da ciò, è ovvio che si può parlare di uguaglianza nel diritto di accesso alla rete solo se esistono reti efficienti, in grado di coprire l'intero territorio nazionale. Uno dei primi obiettivi delle politiche di rilancio economico, da tutti condiviso (almeno a parole) è quello del completamento della copertura del territorio con reti in fibra e – in via complementare ma necessaria – con reti mobili di ultima generazione.

E qui sorge il contrasto, di cui si parlava all'inizio. Benché l'Italia sia un paese ad altissima intensità di consumo di comunicazioni mobili, è anche il paese in cui si registra il più alto tasso di controversie sulla costruzione di quegli impianti radio-mobili, senza i quali gli smartphone non potrebbero funzionare. È noto infatti che, fin dall'inizio dell'esperienza delle comunicazioni mobili, è sorta la preoccupazione che le emissioni elettromagnetiche delle stazioni radio-base potessero danneggiare la salute. Pur in mancanza di prove scientifiche di danni alla salute, l'UE, in base al principio di precauzione, adottò nel 1999 standard di emissione molto bassi, rispetto ai livelli di pericolosità segnalati da alcuni ricercatori. Standard che sono

più bassi di quelli praticati nel resto del mondo e sono oggi accettati nella maggior parte dei paesi UE. L'Italia è andata oltre: con una legge (36 del 2001) sono stati imposti limiti molto più prudenziali.

Malgrado ciò, il contenzioso, negli anni seguenti, non è cessato. Sul piano tecnico-giuridico, ciò si spiega per via di una norma della legge 36/2001, secondo cui «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». Diversi Comuni hanno ritenuto che la norma attribuisse loro il potere di declinare il principio di precauzione in modo autonomo, sì da potere vietare o limitare radicalmente la costruzione di stazioni radiomobili nel loro territorio. Da qui sono nati migliaia (senza esagerazione) di contenziosi fra Comuni e operatori di rete mobile. La giurisprudenza (a cominciare dalla Corte costituzionale) si è ormai assestata – nella stragrande maggioranza delle pronunce – su una linea interpretativa equilibrata: i Comuni possono regolare la costruzione delle "antenne" con prescrizioni particolari, estetiche o attributive di priorità a certe collocazioni, o relative a distanze mi-



nime da certi edifici (p.e. scuole); ma non possono, con i loro regolamenti, giungere al risultato di impedire quella copertura integrale del territorio con reti mobili, che costituisce il presupposto ineliminabile di quell'uso pieno dello smartphone, che ormai costituisce componente essenziale della vita dei cittadini.

Anche i timori e le proteste sembravano cessati. E in effetti, trent'anni di esperienza di telefonia mobile e di studi sugli effetti della stessa sulla salute umana hanno portato a ravvisare pericoli solo nell'accostamento prolungato del telefonino all'orecchio (dove l'uso degli auricolari) e non anche nell'esposizione generica alle emissioni delle antenne. Improvvisamente, con il passaggio al 5G, l'ondata emotiva di paura dell'elettromog è ripresa. Si parla di 500 e più Comuni che hanno adottato regolamenti restrittivi. Ciò significa, di nuovo, migliaia di contenziosi: due gradi di giudizio, moltiplicati per quattro operatori mobili. Significa, di nuovo, costi per le imprese e rallentamenti nell'iter di completamento della rete.

Tutto ciò, senza validi motivi, dal momento che la novità della tecnologia 5G non comporta alcun superamento dei limiti di emissione che, da vent'anni, sono stati rispettati in Italia. Anzi, per ragioni strettamente tecniche, il 5G richiederà sì un maggior numero di impianti, ma questi saranno impianti di potenza inferiore a quella media delle stazioni attuali: quindi, maggiori costi per le imprese, ma anche emissioni più basse per la popolazione.

Proprio per questa ragione, la Commissione Colao, fra le sue proposte di pochi giorni fa, ha inserito quella di abolire i limiti italiani del 2001 e di adottare gli standard europei, anch'essi confortati da trent'anni di statistiche sanitarie, che non hanno confermato le preoccupazioni di un tempo. Il Governo, intervenendo sulla materia con il d.l. semplificazioni, non è intenzionato a seguire questo suggerimento, e si comprende l'opportunità della scel-

ta. Ha però inserito, nella bozza di d.l., una norma (attualmente, l'art. 30 comma 15) che dà veste legislativa a quella ricostruzione restrittiva del potere regolamentare dei Comuni, che la giurisprudenza di gran lunga maggioritaria afferma da anni e ha cominciato a riaffermare anche nei confronti dei regolamenti sul 5G: il caso-pilota è di pochi giorni fa e riguarda una decisione del TAR Palermo che ha sospeso un regolamento del Comune di Cefalù. Un intervento legislativo, volto a troncane ogni dubbio e a dare certezza ad una linea di soluzione già da tempo affermata in giurisprudenza, è quanto mai opportuno. Almeno per questo specifico contenuto, il d.l. semplificazioni si sottrae alle critiche che, non senza ragione, formulava Sabino Cassese ieri sul Corriere della Sera. La certezza della soluzione eliminerebbe i contenziosi e i relativi costi e tempi. In senso contrario, si invoca da qualche parte il principio di precauzione. Questo è certamente un principio di grande civiltà, che consente di limitare la libertà d'impresa anche a fronte di rischi solo temuti, e certi, per la salute della popolazione. Ma il punto è che qui il principio di precauzione è stato già applicato, dallo Stato italiano, con la legge del 2001, molto più prudenziale, com'è noto, degli standard europei. L'applicazione del principio di precauzione, proprio perché si fonda su ipotesi e non su certezze, non può che essere altamente discrezionale. Non si può pensare che ottomila Comuni italiani interpretino ciascuno a suo modo, questo principio, rendendo caotica la regolazione sulla costruzione delle reti mobili. Il fatto che la legge, seguendo peraltro un indirizzo giurisprudenziale avallato dalla Corte costituzionale, avochi espressamente in via esclusiva allo Stato la competenza ad applicare il principio di precauzione in questa materia, non può che essere accolta come un effettivo passo avanti, sulla via della «semplificazione».

*\* Professore di Diritto Commerciale*

© RIPRODUZIONE RISERVATA