

AS1828 - GESTIONE E UTILIZZO DELLO SPAZIO ELETTROMAGNETICO DA PARTE DELLE ARPA

Roma, 31 marzo 2022

Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome
Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA)

Con riferimento alle criticità di natura concorrenziale relative all'utilizzo e alla gestione dello spazio elettromagnetico, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 29 marzo 2022, ha deliberato di svolgere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le seguenti considerazioni.

In particolare, in questa sede l'Autorità intende nuovamente evidenziare la necessità di superare le numerose criticità di natura concorrenziale riscontrate nell'ambito dell'impiego e dell'amministrazione di una risorsa scarsa, quale è lo spazio elettromagnetico.

A tal fine, ferma restando l'esigenza di apportare le modifiche normative richieste nell'ambito delle proposte avanzate ai fini della Legge Annuale sulla Concorrenza per l'anno 2021¹, l'Autorità rileva² l'improrogabile necessità che i soggetti istituzionali all'uopo preposti adottino modelli di verifica dei limiti alle emissioni elettromagnetiche più efficienti, al fine di garantire il *level playing field* tra operatori di telecomunicazioni e lo sviluppo di una effettiva concorrenza dinamica sui mercati delle comunicazioni mobili.

In proposito, giova premettere che la necessità di trovare il giusto bilanciamento tra le esigenze di salvaguardia della salute pubblica e quelle di sviluppo di un mercato caratterizzato da dinamiche concorrenziali equilibrate deve essere necessariamente adeguata agli attuali, quanto radicali, mutamenti infrastrutturali che stanno interessando l'intero territorio nazionale a seguito dell'effettiva implementazione delle reti 5G.

Infatti, il mancato superamento delle più volte segnalate criticità concorrenziali relative all'utilizzo e alla gestione dello spazio elettromagnetico rischia di incidere negativamente sulla piena ed effettiva realizzazione delle istanze di adeguamento infrastrutturale previste dal "Piano 5G Italia"³, così come sull'efficiente impiego delle risorse a tal fine stanziato, per consentire "un significativo salto di qualità della connettività radiomobile"⁴. Tali obiettivi sono da ritenersi prioritari, in quanto il processo di transizione digitale costituisce un importante capitolo del progetto di ammodernamento tecnologico e infrastrutturale del Paese previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵.

Ciò posto, va rammentato come i limiti alle emissioni elettromagnetiche previsti dal DPCM 8 luglio 2003⁶ siano fissati a una soglia di gran lunga inferiore rispetto alle raccomandazioni dell'Unione Europea⁷: in proposito, l'Autorità ricorda la necessità di verificare la validità degli attuali limiti elettromagnetici e degli *standard* di misurazione, alla luce delle

¹ [Segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberata il 19 marzo 2021, AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021.]

² [Cfr. Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberata il 12 dicembre 2018, AS1551 – Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile e broadband wireless access e allo sviluppo delle reti di telecomunicazione in tecnologie 5G, in Bollettino n. 49/2018; Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberata il 1° luglio 2020, n. AS1683 – Criticità in merito allo sviluppo delle infrastrutture di telecomunicazione fissa e mobile a banda ultralarga, in Bollettino n. 28/2020; Segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberata il 28 luglio 2020, n. AS1691 – Ostacoli all'installazione di impianti di telecomunicazione in tecnologia wireless 5G, in Bollettino n. 33/2020; Parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberato il 12 dicembre 2018, AS1576 – Roma Capitale – Ostacoli nell'installazione di impianti di telecomunicazione mobile, in Bollettino n. 14/2019; Segnalazione ai sensi dell'articolo 21 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberata il 30 marzo 2021, AS1767 – ARPA Lombardia – Diniego opposto all'utilizzo dello spazio elettromagnetico, in Bollettino n. 27/2021.]

³ [<https://assets.innovazione.gov.it/1636981393-piano-italia-5g151121.pdf>.]

⁴ [Cfr. Paragrafo 2.2 (Obiettivi) della Consultazione Pubblica sul Piano 5G Italia, indetta in data 15 novembre 2011 dal Ministero dello Sviluppo Economico.]

⁵ [<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.]

⁶ [Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2003, recante "Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz".]

⁷ [Raccomandazione del Consiglio n. 1999/519/CE del 12 luglio 1999.]

nuove tecnologie e dei nuovi strumenti in via di adozione, sul presupposto che questi ultimi costituiscono a tutti gli effetti *“una barriera all’entrata e all’espansione di nuovi operatori e di nuovi servizi”*⁸.

Parimenti, l’Autorità ha raccomandato un intervento normativo volto a chiarire e a dettagliare i poteri delle Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA) in tema di revisione delle autorizzazioni già concesse agli operatori storici, laddove si riscontri il raggiungimento, anche solo teorico, dei tetti emissivi. In particolare, l’articolo 6 del DPCM 8 luglio 2003, l’articolo 87, comma 3, del Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e l’articolo 14, comma 8, lett. d), del Decreto-Legge 18 ottobre 2012, n. 179⁹, dispongono la necessità per le ARPA di fare riferimento alle norme tecniche CEI.

Pertanto, in un’ottica di *second best* rispetto agli interventi normativi sopra richiamati e nelle more della loro attuazione, l’Autorità intende sottolineare come l’attuale quadro normativo vigente consente comunque comportamenti virtuosi delle ARPA, tali da evitare limitazioni ulteriori all’utilizzo di una risorsa scarsa quale lo spazio elettromagnetico. In tal senso, si reputa necessario che le ARPA si adoperino al fine di rimuovere qualsivoglia vincolo amministrativo che si frapponga allo sviluppo di equilibrate dinamiche concorrenziali all’interno del mercato di riferimento.

Al riguardo, l’Autorità ha più volte richiamato l’attenzione sulle criticità concorrenziali connesse all’esercizio delle funzioni delle ARPA in materia di tutela ambientale, censurando i divieti non motivati che hanno impedito di fatto l’ingresso di nuovi operatori nel mercato e che nel corso degli anni hanno portato a una sostanziale cristallizzazione degli assetti di mercato. Infatti, i dinieghi delle ARPA sono sovente legati a misurazioni del livello di saturazione dello spazio elettromagnetico basate sui valori autorizzati di potenza e configurazione degli impianti, in luogo di quelli di effettivo utilizzo.

Orbene, come già più volte rilevato, l’ancoraggio a modelli previsionali basati su valori nominali piuttosto che su quelli di effettivo utilizzo degli impianti, cui consegue una mappatura “statica” delle infrastrutture che insistono su di un determinato territorio, conduce a valutazioni eccessivamente cautelative e non aderenti alla realtà in ordine al superamento delle soglie di legge e quindi a dinieghi di fatto ingiustificati. Inoltre, l’assenza di qualsiasi iniziativa atta a riproporzionare lo spazio elettromagnetico in base ai valori di effettivo utilizzo, conduce a una inevitabile cristallizzazione del mercato di riferimento da ritenersi non più sostenibile in vista dell’implementazione delle reti 5G.

In tale ottica, l’Autorità, nell’ambito dell’ultima Segnalazione in materia¹⁰, nel premettere la necessità di un riordino degli attuali livelli di utilizzo dello spazio elettromagnetico connesso allo sviluppo delle reti 5G, ha auspicato una evoluzione delle ARPA *“verso modelli più efficienti di verifica dei limiti di emissioni elettromagnetiche, attivandosi al fine di consentire una corretta gestione del catasto delle emissioni, basata su valori reali e non potenziali e in quanto tali idonei a garantire una corretta allocazione dello spazio elettromagnetico”*. In tale sede, la via indicata dall’Autorità, che si intende ribadire, è essenzialmente volta a dare compiuta attuazione agli strumenti già previsti dal quadro normativo di riferimento, così come dalle disposizioni contenute dalla Norma Tecnica CEI 211-10¹¹, in materia di azioni correttive.

In proposito, l’Autorità ha raccomandato che queste ultime trovino una compiuta disciplina normativa direttamente nel Codice delle Comunicazioni Elettroniche¹², al fine di rendere più certa l’applicazione da parte delle ARPA dei poteri di revisione e armonizzazione delle autorizzazioni già concesse e permettere una riduzione delle barriere all’entrata. Pertanto, ogni azione tesa a eliminare o neutralizzare la menzionata disposizione è da considerarsi foriera di incertezze applicative e idonea a creare ulteriori ostacoli di natura concorrenziale.

Al riguardo, dalla ricognizione effettuata dall’Autorità sulle esperienze delle diverse Regioni, emerge la percorribilità dell’approccio suggerito nei precedenti interventi dell’Autorità in materia. Le esperienze virtuose dell’ARPA Piemonte e dell’ARPA Friuli Venezia Giulia possono efficacemente rappresentare un *benchmark* di riferimento per l’attività delle altre Agenzie dislocate sul territorio nazionale, in quanto esse affrontano problematiche connesse alla gestione dello spazio elettromagnetico e delle potenziali situazioni di saturazione dello stesso analoghe a quelle registrate nella generalità delle Regioni italiane e che di fatto confermano le criticità ravvisate dall’Autorità.

Nell’ambito della cornice normativa vigente, ARPA Piemonte e ARPA Friuli Venezia Giulia si sono attivate al fine di individuare modalità gestionali atte a valorizzare e potenziare le prerogative proprie del catasto delle sorgenti di campo elettromagnetico¹³ che, come noto, è il presidio individuato dall’ordinamento al fine di conferire una prospettiva dinamica al mercato. Questo strumento consente di svolgere, in un’ottica di ottimizzazione, un’attività di costante aggiornamento delle caratteristiche tecniche degli impianti, consentendo quindi una verifica del livello delle emissioni

⁸ [Segnalazione ai sensi dell’articolo 21 e 22 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberata il 19 marzo 2021, AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13/2021.]

⁹ [Convertito con modificazioni dalla Legge 17 dicembre 2012, n. 221, recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”.]

¹⁰ [Cfr. parere ai sensi dell’articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberato il 15 giugno 2021, AS1768 – ARPA Lombardia – Criticità di natura concorrenziale relative all’utilizzo e alla gestione dello spazio elettromagnetico, in Bollettino n. 27/2021.]

¹¹ [“Guida alla realizzazione di una Stazione Radio Base per rispettare i limiti di esposizione ai campi elettromagnetici in alta frequenza” (2002).]

¹² [Decreto legislativo n. 259/2003, recante “Codice delle Comunicazioni Elettroniche”.]

¹³ [Articolo 7 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, recante “Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici”.]

basata su modelli sì teorici ma comunque fondati su valori di potenza che devono riferirsi alle reali condizioni di funzionamento degli impianti.

Infatti, le due Agenzie hanno implementato delle infrastrutture telematiche volte a ottimizzare e a conferire maggiore puntualità al flusso delle informazioni che alimentano il menzionato catasto, mettendo, ad esempio, a disposizione dei gestori istanti *software* gestionali che consentono loro di accedere ai risultati del calcolo del campo elettromagnetico generato dalla sovrapposizione di tutti gli impianti presenti in un determinato sito. Pertanto, i gestori saranno in grado di effettuare un'analisi preventiva dell'impatto rispetto alla installazione e/o modifica di nuovi impianti. In tale ottica, sono stati stipulati protocolli di intesa con gli operatori presenti nel territorio finalizzati a incentivare, nelle istanze di autorizzazione, la comunicazione di dati di potenza reale di utilizzo degli impianti, nonché l'indicazione dei fattori di riduzione.

Le menzionate esperienze, così come la loro evoluzione verso modelli più efficienti, consentono, pur nelle more degli auspicati interventi normativi, di affrontare le criticità concorrenziali sovente evidenziate dall'Autorità in materia di gestione dello spazio elettromagnetico, attraverso procedure che permettono una gestione dinamica e conforme alla realtà di quest'ultimo. Tali procedure consentono agli operatori una valutazione preventiva di impatto rispetto all'installazione di un nuovo impianto e di riflesso un sensibile efficientamento delle modalità di alimentazione del catasto delle sorgenti elettromagnetiche e, di conseguenza, delle attività di verifica delle ARPA, in quanto ancorate a valori reali di utilizzo.

In conclusione, alla luce delle oramai improcrastinabili necessità di riordino e ammodernamento infrastrutturale connesse all'implementazione delle reti 5G, nonché al fine di garantire un *level playing field* tra operatori di telecomunicazioni, così da permettere la concorrenza dinamica nello sviluppo di plurime reti mobili nei mercati di riferimento, si ritiene doveroso che le ARPA ricorrano a modelli più efficienti di verifica di detti limiti, sulla scorta dei sistemi implementati dalle Agenzie del Piemonte e del Friuli Venezia Giulia.

A tal fine, l'adozione di prassi applicative idonee a migliorare l'accuratezza e la puntualità dei dati che alimentano il catasto delle sorgenti, attraverso l'implementazione di un costante flusso informativo con gli operatori e l'aggiornamento della reale situazione di esercizio degli impianti presenti nei singoli territori di riferimento (ad esempio tramite la comunicazione da parte di questi ultimi delle effettive potenze utilizzate, piuttosto che degli impianti non installati), è volta ad assicurare parità di trattamento rispetto a tutti gli operatori che operano e che intendono operare nel mercato di riferimento e che hanno l'obbligo di costruire e implementare le reti radiomobili, oggi anche in un arco temporale più ristretto a causa delle necessità di rispettare, per le zone interessate dagli interventi di sostegno pubblico, anche i vincoli del PNNR.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli