

## **AS1768 – ARPA LOMBARDIA - CRITICITÀ DI NATURA CONCORRENZIALE RELATIVE ALL'UTILIZZO E ALLA GESTIONE DELLO SPAZIO ELETTROMAGNETICO**

Roma, 25 giugno 2021

Presidente del Consiglio dei Ministri  
Ministro dello Sviluppo Economico  
Ministro della Transizione Ecologica  
Ministro per l'Innovazione Tecnologica e la Transizione Digitale  
Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 15 giugno 2021, ha deliberato di svolgere, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le considerazioni di seguito riportate, con riferimento alle criticità di natura concorrenziale relative all'utilizzo e alla gestione dello spazio elettromagnetico, come rilevate anche a seguito della segnalazione di operatori nuovi entranti.

In via preliminare giova rilevare come la questione relativa all'utilizzo dello spazio elettromagnetico sia stata sovente oggetto di specifico interesse da parte dell'Autorità, la quale ha rappresentato 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 e al passo con l'oramai improcrastinabile ammodernamento infrastrutturale del Paese con tecnologie a "prova di futuro"<sup>1</sup>. L'investimento nel digitale è infatti da considerarsi, nell'ambito delle strategie di sviluppo economico del Paese, come strumento indispensabile di crescita sia a livello nazionale, sia di integrazione nel mercato unico europeo<sup>2</sup> e rappresenta una leva strategica su cui necessariamente dover focalizzare sforzi di natura finanziaria e di ricerca tecnologica.

In tale direzione si è infatti mosso il Governo individuando nella c.d. "Transizione Digitale"<sup>3</sup> uno dei pilastri fondanti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, attraverso cui procedere a un generalizzato piano di ammodernamento tecnologico e quindi infrastrutturale del Paese da porre al servizio dei settori produttivi e della Pubblica Amministrazione. In tale contesto una particolare rilevanza è assegnata all'implementazione delle reti 5G, circostanza questa che imporrà anche un riordino della normativa primaria e regolamentare; in questa direzione si stanno muovendo, con processi di consultazione del mercato, le istituzioni a vario titolo competenti<sup>4</sup>.

A tal proposito occorre segnalare la necessità che il menzionato processo si articoli in maniera armonizzata con gli attuali assetti infrastrutturali del Paese, nonché tenendo conto anche delle criticità concorrenziali, sovente rappresentate dall'Autorità, legate alle attuali procedure di verifica dei limiti di utilizzo dello spazio elettromagnetico da parte degli organi a tal fine deputati dalla legge, ovvero le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente<sup>5</sup> (ARPA). Un elemento particolarmente critico che caratterizza negativamente la loro azione è costituito dalla sistematica ed esclusiva utilizzazione, nelle valutazioni, dei dati teorici e non effettivi. Ciò determina una cristallizzazione degli attuali assetti di mercato, impedendo l'ingresso di soggetti terzi anche laddove non vi sia alcuna effettiva e reale saturazione dello spazio, né superamento dei già contenuti limiti di emissione elettromagnetica. È evidente come il mancato superamento delle menzionate criticità, cui far corrispondere una mappatura reale delle potenze effettivamente

---

<sup>1</sup> [Cfr., da ultimo, Segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, caso AS1730 – Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge Annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021, in Bollettino n. 13 del 29 marzo 2021.]

<sup>2</sup> [Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "Connettività per un mercato unico digitale competitivo: verso una società dei Gigabit europea" (COM(2016)587); Raccomandazione (UE) 2020/1307 della Commissione Europea del 18 settembre 2020 "relativa a un pacchetto di strumenti comuni dell'Unione per ridurre i costi di installazione di reti ad altissima capacità e garantire un accesso allo spettro radio 5G tempestivo e favorevole agli investimenti al fine di promuovere la connettività a sostegno della ripresa economica dalla crisi di COVID-19 nell'Unione".]

<sup>3</sup> [Identificato nella "Missione 1".]

<sup>4</sup> [Consultazione pubblica sul nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, avviata dal Ministero dello Sviluppo Economico in data 21 maggio 2021; Delibera dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni n. 131/21/CONS del 21 aprile 2021, recante "Avvio di una indagine conoscitiva su possibili nuove modalità di utilizzo dello spettro radio al servizio dei settori verticali".]

<sup>5</sup> [Articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, recante "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici".]

utilizzate, sia di ostacolo ad ogni soggetto che debba installare i propri impianti per operare nel mercato di riferimento, con gravi effetti distorsivi della concorrenza, indipendentemente dal tipo di tecnologia utilizzata.

In proposito, l'Autorità ha più volte sottolineato come il raggiungimento di tale ultimo obiettivo possa trovare compimento anche per il tramite dell'adozione, da parte delle Amministrazioni competenti, di *iter* procedurali caratterizzati, in un'ottica di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, da prassi operative uniformi e standardizzate, che coniughino al contempo celerità quanto ai processi decisionali e certezza quanto agli esiti finali.

Sotto altro profilo, poi, preme ribadire in tale sede come i limiti alle emissioni elettromagnetiche definiti dalla normativa nazionale siano di gran lunga inferiori rispetto alle soglie raccomandate nell'Unione Europea<sup>6</sup>; circostanza, questa, che rende ogni limite all'utilizzo dello stesso, ove non adeguatamente motivato, sproporzionato rispetto allo scopo di tutela della salute, nonché una barriera allo sviluppo delle reti 5G.

Alla luce di quanto premesso, emerge come lo spazio elettromagnetico debba considerarsi alla stregua di una risorsa scarsa e come tale essere soggetto a una rigida e razionale gestione, nonché a un costante aggiornamento, viepiù in una fase come quella attuale, caratterizzata da repentine evoluzioni tecnologiche che ne possono comprimere ulteriormente la disponibilità. Pertanto, prima ancora di procedere ad una eventuale modifica del quadro normativo regolamentare, l'Autorità intende sottolineare che i presupposti essenziali per il corretto esercizio da parte di tutti gli operatori presenti nel mercato di riferimento, indipendentemente dalla tecnologia di cui gli stessi intendono avvalersi nell'ambito della propria offerta commerciale, sono l'effettiva implementazione e il continuo aggiornamento da parte delle ARPA del catasto delle sorgenti di campo elettromagnetico<sup>7</sup>, così come imposto dalla legge; quest'ultimo è il presidio individuato dall'ordinamento al fine di conferire una prospettiva dinamica al mercato, permettendo l'ingresso di nuovi operatori. Il menzionato presidio è da intendersi quale espressione massima dell'attività di costante aggiornamento e verifica delle emissioni degli impianti, con modelli sì teorici ma comunque basati su valori di potenza che devono riferirsi alle effettive e reali condizioni di funzionamento degli impianti.

L'Autorità è già intervenuta sul tema, nell'ambito della segnalazione AS1551 del 12 dicembre 2018<sup>8</sup>, rilevando come le ARPA hanno spesso autorizzato gli operatori esistenti per valori di potenza nominali superiori rispetto a quelli effettivamente erogati in servizio; in questo modo, spesso, i limiti elettromagnetici sono ritenuti saturati sebbene – analizzando il valore reale e non nominale/teorico – vi sarebbe spazio per l'istallazione di altro impianto presso lo stesso sito. In quella occasione si è inoltre rilevato come, in sede di presentazione delle istanze, alcune ARPA non forniscano le informazioni riguardanti le caratteristiche elettromagnetiche e/o le schede tecniche degli impianti preesistenti; per tale ragione gli operatori devono stimare il campo elettromagnetico, aumentando la probabilità di errore e, quindi, di diniego, quando nella realtà le ARPA dispongono già della mappatura completa degli impianti preesistenti e, quindi, di una misurazione certa senza necessità di stime. Su questo punto, l'Autorità ha già segnalato, come esempio virtuoso, la prassi amministrativa dell'ARPA Friuli Venezia Giulia, la quale ha costituito una piattaforma *web* contenente i dati degli impianti di tutti gli operatori.

In proposito è utile rilevare come, ai sensi del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 2 dicembre 2014<sup>9</sup>, *"i valori di potenza di cui sopra devono riferirsi alle reali condizioni di funzionamento degli impianti"* e *"i calcoli previsionali dovranno tenere conto dei valori di assorbimento del campo elettromagnetico da parte delle strutture degli edifici"*. Per tale motivo è necessario un costante aggiornamento dei dati degli impianti, sia sulla potenza storica, sia in merito alle caratteristiche strutturali. Si ravvisa dunque, da parte delle ARPA, una scarsa attenzione al mantenimento di un contesto aggiornato e realistico dei livelli di saturazione dei campi elettromagnetici che si traduce in un'inefficienza della propria azione amministrativa. Tale inerzia, nello svolgimento delle prerogative che accorda loro la normativa, rischia di tradursi in una chiusura del mercato, con inevitabili riflessi anche in termini di ritardo infrastrutturale e di utilizzo non efficiente delle risorse pubbliche destinate al 5G.

L'Autorità ha riconosciuto in numerose occasioni<sup>10</sup> l'importanza di una corretta azione amministrativa al fine di favorire l'infrastrutturazione tecnologica del Paese. In tal senso, alla luce dell'importanza degli effetti sull'intero sistema economico che le nuove tecnologie di telecomunicazione avranno nei prossimi anni in Italia, appare quanto mai prioritario eliminare gli ostacoli ingiustificati all'intervento infrastrutturale, anche mediante la definizione di un'azione amministrativa efficace ed efficiente, che ponderi in modo equilibrato i diversi interessi pubblici rilevanti.

---

<sup>6</sup> [Raccomandazione del Consiglio n. 1999/519/CE del 12 luglio 1999.]

<sup>7</sup> [Articolo 7 della legge 22 febbraio 2001, n. 36, recante "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici".]

<sup>8</sup> [Caso 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 del 31 dicembre 2018.]

<sup>9</sup> [D.M. del 2 dicembre 2014, recante "Linee guida, relative alla definizione delle modalità con cui gli operatori forniscono all'ISPRA e alle ARPA/APPA i dati di potenza degli impianti e alla definizione dei fattori di riduzione della potenza da applicare nelle stime previsionali per tener conto della variabilità temporale dell'emissione degli impianti nell'arco delle 24 ore".]

<sup>10</sup> [Cfr. ex multis Segnalazione del 31 gennaio 2013 ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, caso AS1028 – Comune di San Filippo del Mela (ME) – Regolamento per l'installazione e l'esercizio degli impianti per la telefonia mobile e per le trasmissioni in standard DVB-H, in Bollettino n. 11 del 25 marzo 2013; Parere motivato del 31 ottobre 2017 ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, caso AS1464 – Avviso esplorativo per manifestazione di interesse dell'Azienda Ospedaliera S. Camillo Forlanini, in Bollettino n. 1 del 15 gennaio 2018.]

Alla luce di quanto precede, l'Autorità auspica, ai fini di una sostenibilità futura degli equilibri concorrenziali nei mercati di riferimento, che le ARPA evolvano 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. Ciò anche al fine di garantire parità di trattamento rispetto a tutti gli attori economici che operano o intendono operare in questi mercati, nel pieno rispetto delle soluzioni tecnologiche e infrastrutturali alle quali essi decideranno di indirizzare la loro offerta commerciale.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*