

LA DISCIPLINA DELL'ELETTROSMOG TRA STATO E REGIONI

di

Giovanni Tarantini

(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Perugia)

21 ottobre 2004

1. La ripartizione della competenze e funzioni tra Stato, regioni ed enti locali in tema di inquinamento elettromagnetico, comunemente denominato *elettrosmog*, è disciplinata dalla legge 22 febbraio 2001, n. 36, legge quadro sulla protezione della esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. La legge, pur emanata nella vigenza del quadro istituzionale non ancora toccato dalla revisione del titolo V della Costituzione di cui alla legge cost. 18.10.2001, n. 3, si inquadra pienamente nel nuovo sistema dei rapporti Stato-regioni.

La legge rappresenta infatti il "tentativo riuscito"¹ di dare una sistemazione organica ad una normativa estremamente frammentata e di riempire dei vuoti legislativi in un settore particolarmente rilevante per la tutela della salute e dell'ambiente². Essa si colloca nell'ambito dei principi di prevenzione e di precauzione sanciti dall'art. 174, c.2 del Trattato istitutivo dell'Unione europea, per cui la tutela scatta non solo di fronte ad un rischio sicuramente accertato, ma anche ad un fatto la cui rischiosità potrebbe manifestarsi in futuro a seguito della evoluzione della ricerca scientifica³.

¹ Mingati G., *La legge n. 36/2001, prima normativa organica in Europa sull'elettrosmog*, in *Ambiente*, 2001, n. 12, p. 1141. Sulla legge vedi inoltre D'Angiulli S., *La legge quadro: un "atto dovuto" per la tutela della salute dei cittadini italiani*, *ibidem*, 2001, n. 5, p. 439 ss.; Dell'Anno P., *Introduzione alla legge sull'inquinamento elettromagnetico*, *ibidem*, 2001, n. 5, p. 423 ss.; Cassese S., *La nuova disciplina sulla protezione dalle esposizioni a campi elettromagnetici*, in *Giornale di dir. Amm.*, 2001, p. 329 ss.; AA.VV., *Varata la legge quadro sull'elettrosmog: decreti attuativi entro sessanta giorni*, in *Guida al dir.*, 2001, n. 10, p. 13 ss., con contributi di Ramacci L., *Così l'Italia colma un grave vuoto normativo nella speranza di chiudere il contenzioso*; Mezzacapo S., *La programmazione fa rotta sullo stato centrale*; Idem, *Alle regioni i controlli degli impianti sul territorio*; Butti L., *Decollo in due anni per i piani di risanamento*; Tricomi L., *Elettrodomestici: una disciplina su misura*; Idem, *Risultati a rischio per la semplicità del controllo*; Idem, *Regime transitorio: salva la punibilità dell'illecito*; Forlenza O., *La deterrenza passa per sanzioni pecuniarie effettive*; Amendola G., *Così il penale si ritrovò con le "armi spuntate"*; Pomes S., *Le competenze di Stato, regioni ed enti locali nella legge n. 36/2001*, in *Ambiente*, 2001, n. 5, p. 448 ss.

² Ronchi E., Giovannelli F., Maglia S., *Elettrosmog, dalle origini alla legge quadro*, Piacenza, 2001; Giampietro F., *Precauzione e rischio socialmente accettabile: criterio interpretativo della legge n. 36/2001*, in *Ambiente*, n. 5/2001, p. 429, il quale fa espresso riferimento ai DD.pp.cc.mm. 23.2.1992 e 28.9.1995 in materia di elettrodotti e al D.M. 381/1998 relativo agli impianti di telecomunicazione e radiotelevisi.

³ Giampietro F., *op. cit.*, p. 432.

La finalità principale della legge è la tutela della salute quale bene costituzionalmente garantito ed è sintomatico l'espresso richiamo all'art. 32 cost. (art. 1, c. 1, lett. a), cui si aggiunge la previsione dell'attivazione di misure di cautela in applicazione del principio di precauzione di cui all'art. 174 prima cit., anche attraverso la promozione della ricerca scientifica diretta a valutare gli effetti a lungo termine della esposizione ad onde elettromagnetiche ed a consentire l'approntamento di sistemi e misure di difesa idonei (art. 1, lett b).

La salute è senz'altro il bene la cui tutela è indicata come fine prioritario, ma non può essere l'unico. Gli impianti radioelettrici, gli elettrodotti ecc., ancorchè vengano sottoposti all'osservanza di accorgimenti tecnici e misure tali da garantire la tutela della salute dei soggetti singoli e della popolazione in genere dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, costituiscono tuttavia elementi estranei all'ambiente naturale ed hanno come tali una incidenza lesiva sul suo equilibrio. Ecco dunque che alla tutela della salute si affianca quella dell'ambiente e del paesaggio, quale ulteriore finalità della legge (art. 1, c. 1, lett. c).

Non siamo certo in presenza di una tutela minore, ma di una tutela relativa, in quanto, mentre per la salute scatta un dovere per l'Ordinamento di apprestare misure di cautela e di intervenire a livello precauzionale prima ancora che sia stato accertato l'effetto lesivo derivante dalla esposizione, per l'ambiente si tratta di mitigare al massimo l'impatto che su di esso possono avere le strutture materiali, quali elettrodotti, stazioni o sistemi radioelettrici, impianti per telefonia mobile, impianti fissi per radiodiffusione.

La legge n. 36/2001 è una legge quadro *sui generis* perché, mentre contiene una individuazione abbastanza precisa degli ambiti di competenza riservati da un lato allo Stato ed alle regioni ed agli enti locali territoriali, dall'altro, per quanto riguarda la fissazione di principi, quali regole generali e comuni da valere su tutto il territorio nazionale, opera sostanzialmente un ampio rinvio a successivi atti regolamentari. A ben guardare infatti i principi si identificano con l'attribuzione di determinate funzioni allo Stato, piuttosto che nella codificazione di criteri, limiti, valori e obiettivi. Così, mentre per un verso sono attribuite allo Stato le funzioni relative alla determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità⁴, alla individuazione delle tecniche di misurazione e

⁴La legge ne dà, all'art. 3, le seguenti definizioni: - *limite di esposizione*: è 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; - *valore di attenzione*: è 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

di rilevamento dell'inquinamento elettromagnetico ed alla determinazione per la previsione di fasce di rispetto per gli elettrodotti, per un altro si prevede che essi siano stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo un procedimento complesso che vede il coinvolgimento dei competenti ministri e commissioni parlamentari e la previa intesa in sede della Conferenza unificata di cui all'art 9, D.Lgs. 28.8.1997, n. 281⁵. Previsione questa che appare difficilmente compatibile con il nuovo assetto costituzionale ed in particolare con il nuovo art. 117, c. 6, che limita la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie riservate alla sua competenza legislativa esclusiva, mentre, nella specie, si tratta di previsioni prevalentemente dirette alla tutela della salute, materia di competenza concorrente⁶.

Accanto alle funzioni sopra viste, sono poi riservate allo Stato la promozione di attività di ricerca e di sperimentazione tecnico-scientifica, nonché il coordinamento dell'attività di raccolta, di elaborazione e di diffusione dei dati⁷; l'istituzione del catasto nazionale delle sorgenti fisse e mobili dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici e delle zone territoriali interessate, al fine di rilevare i livelli di campo presenti nell'ambiente⁸; la

prolungate; costituisce misura di cautela ai fini della protezione da possibili effetti a lungo termine; - *obiettivi di qualità*: sono i criteri localizzativi, gli *standard* urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali ed i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato ai fini della progressiva minimizzazione dell'esposizione ai campi medesimi.

⁵ Trattasi della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, unificata, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In via transitoria l'art. 16 della legge stabiliva che continuassero ad applicarsi le disposizioni dei DD.pp.cc.mm 23 aprile 1992, e successive modificazioni, e 28 settembre 1995, rispettivamente concernenti i "Limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico/generati alla frequenza industriale nominale (50 Hz) negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno" e le "Norme tecniche procedurali di attuazione del D.P.C.M. 23 aprile 1992, relativamente agli elettrodotti". La fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione rispettivamente ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generali a frequenze comprese tra 100 KHz e 300 GHz, ed ai campi elettrici e magnetici alla frequenza di rete (50 Hz) generati dagli elettrodotti, è stata disciplinata con due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 8 luglio 2003, pubblicati il primo nella G.U. n. 199 del 28.8.2003 ed il secondo in quella successiva n. 200 del 29.8.2003. Il testo dei due decreti può leggersi in *Guida al dir.*, 2003, n. 39, con nota di Ramacci L., *Un passo avanti verso la definitiva attuazione che supera le incongruenze del vecchio regime*.

⁶ Così, sia pure come considerazione formulata in via incidentale e con riferimento al regolamento previsto dall'art. 5, L. n. 36/2001, Corte cost. 1.10 - 7.10.2001, n. 307, su cui vedi nota 11.

⁷ E' previsto in particolare che il Ministro della sanità (ora, Ministro della salute) promuova, avvalendosi di istituzioni pubbliche e private senza fini di lucro, aventi comprovata esperienza nel campo scientifico, un programma pluriennale di ricerca epidemiologica e di cancerogenesi sperimentale, al fine di approfondire i rischi connessi all'esposizione a campi elettromagnetici a bassa e alta frequenza.

⁸ Il catasto nazionale deve operare in coordinamento con i catasti regionali e l'art. 7 della legge sembra voler suddividere le fonti inquinanti in quattro tipologie "poiché rimette la determinazione delle modalità di inserimento dei dati a separati atti del Ministro dell'Ambiente (n.d.r., ora Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio) assunti di concerto con quello delle Comunicazioni, relativamente alle sorgenti fisse connesse a impianti, sistemi e apparecchiature radioelettriche, di concerto con i Ministri dei Lavori pubblici (n.d.r., ora Ministro delle infrastrutture e dei trasporti) e dell'Industria (n.d.r., ora Ministro delle attività produttive), relativamente agli elettrodi, di concerto con il Ministro dei Trasporti (n.d.r., ora, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), relativamente agli impianti di trasporto e di concerto con i Ministri della Difesa e dell'Interno, relativamente a impianti e apparecchiature per usi militari e delle forze dell'ordine.". Così, Mezzacapo S., *La*

determinazione dei criteri di elaborazione dei piani di risanamento, con particolare riferimento alle priorità di intervento, ai tempi di attuazione ed alle modalità di coordinamento delle attività riguardanti più regioni, nonché alle migliori tecnologie disponibili per quanto attiene alle implicazioni di carattere economico ed impiantistico⁹; la realizzazione di accordi di programma con i gestori di elettrodotti ovvero con i proprietari degli stessi o delle reti di trasmissione o con coloro che ne abbiano comunque la disponibilità, nonché con gli esercenti di impianti per emittenza radiotelevisiva e telefonia mobile, al fine di promuovere tecnologie e sistemi di costruzione che consentano di minimizzare le emissioni nell'ambiente e di tutelare il paesaggio.

Alle regioni sono invece attribuite funzioni che attengono essenzialmente al governo e all'uso del territorio in relazione alla localizzazione degli impianti, "cioè le ulteriori misure e prescrizioni dirette a misurare il più possibile l'impatto negativo degli impianti sul territorio"¹⁰, ed alla disciplina dei procedimenti autorizzatori. Rimangono tuttavia riservate allo Stato talune scelte localizzative (tracciati degli elettrodotti con tensione superiore a 150 KV) e si opera un rinvio ad un regolamento statale delegato per la determinazione di misure specifiche relative alle caratteristiche tecniche degli impianti ed alla localizzazione dei tracciati, atte ad evitare danni ai valori ambientali e paesaggistici. Allo stesso regolamento è poi rimessa la fissazione di principi relativi ai procedimenti autorizzatori predetti ¹¹.

Alle regioni viene poi assegnato il compito di definire, negli ambiti attribuiti alla loro competenza, le funzioni delle Province e dei Comuni, ai quali ultimi è riconosciuto il potere di adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi magnetici. Le regioni devono anche individuare gli organi competenti ad irrogare le sanzioni amministrative nel caso in cui siano violati i valori di attenzione ed i limiti di esposizione.

programmazione...cit., p. 31.

⁹ La legge, all'art. 9, prevede piani di risanamento distinti a seconda che si tratti di impianti radioelettrici ed elettrodotti. I primi, come pure quelli per linee elettriche con tensione inferiore ai 150 KV, sono presentati dai gestori o da chi ne abbia la disponibilità giuridica, alla Regione cui spetta l'approvazione. Per gli elettrodotti con potenza superiore ai 150 KV il piano è presentato al Ministero dell'ambiente (ora, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio) e da questi approvato previo concerto con i Ministri dell'industria (ora, Ministro delle attività produttive) e dei lavori pubblici (ora, Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), sentito il Ministro della sanità (ora, Ministro della salute), le regioni ed i comuni interessati. Sui piani di risanamento e sulla problematica inerente alla individuazione dei nuovi siti ove collocare i nuovi impianti, vedi Merusi F., *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.*, 2001, II, p. 222 ss.

¹⁰ Corte cost. n. 307/2001 cit.

¹¹ E' sulla previsione di tale regolamento, ad oggi ancora non emanato, che la Corte, con la sentenza n. 307/2001 solleva dubbi "circa la sorte che potrà riservarsi a tale potestà regolamentare a seguito della entrata in vigore del nuovo art. 117, sesto comma, della Costituzione, che limita la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di competenza statale esclusiva..", anche se poi conclude che "la circostanza che il regolamento previsto non è stato emanato, in assenza inoltre di qualsiasi disciplina legislativa transitoria su questi temi, rende

2. L'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione sembra rafforzare le scelte operate dal legislatore. Nella nuova formulazione dell'art. 117 la salute rimane materia concorrente di legislazione regionale, mentre la tutela dell'ambiente viene distinta dal momento della valorizzazione ed assegnata alla potestà legislativa dello Stato, secondo un criterio di rigida separazione ben presto corretto dall'intervento della Corte costituzionale¹². A ciò aggiungansi le specifiche materie attribuite alla competenza concorrente delle Regioni, tra le quali figurano, oltre al governo del territorio, l'ordinamento della comunicazione e la produzione, trasporto e distribuzione della energia elettrica.

Uno dei principali problemi rimane tuttavia quello dei limiti di intervento della potestà legislativa del Parlamento nazionale, ed in particolare se ed in quale misura, nel rapporto tra competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e competenza concorrente delle Regioni nelle altre materie sopra ricordate, avuto speciale riguardo alla tutela del bene salute, lo Stato sia abilitato a fissare parametri uniformi per tutto il territorio nazionale, non derogabili dal legislatore regionale neppure in senso più restrittivo.

L'interpretazione che le Regioni hanno dato alla L. n. 36/2001, alla luce del nuovo Titolo V, è nel senso di ritenere che i valori-soglia (limiti di esposizione, valori di attenzione e obiettivi di qualità) possono essere modificati a livello regionale mediante la fissazione di valori più bassi o di regole più rigorose o di tempi procedurali più celeri¹³. Ne sono testimonianza alcune leggi regionali, che sono state tutte impugnate davanti alla Corte costituzionale. Così la legge

superflua ogni ulteriore disamina in argomento...".

¹² La Corte ha precisato in più occasioni che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza 407 del 2002). L'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale - sempre ad avviso della Consulta - portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia con altri interessi e competenze. Già dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione si ricavava una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto. La tutela dell'ambiente si configura come una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 273 del 1998, n. 382 del 1999 e nn. 507 e 54 del 2000). Il Giudice costituzionale ha inoltre osservato che gli stessi lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro che possa escludersi la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. "In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.", così, in termini, Corte cost. sentenza 407/2002.

¹³ Per un esame della legislazione regionale successiva alla legge quadro, Taina M., *Analisi comparata della legislazione regionale emanata in conformità alla legge quadro elettrosmog*, in Rivista Ambiente, 2002, p. 733.

della Regione Marche¹⁴, la quale, prevedendo che la installazione degli impianti sia assoggettata a procedura di VIA, demanda alla G.R. di stabilirne le modalità di attuazione senza però indicare criteri determinati, come pure attribuisce a tale organo il compito di fissare le distanze minime da rispettare nella installazione degli impianti e individua un obiettivo di qualità pari a 3/V/m contro un valore di campo elettrico pari a 6 V/m, come previsto dal D.p.c.m. 8.7.2003. La legge della Regione Campania¹⁵ stabilisce un valore limite di induzione magnetica in prossimità di determinati edifici ed aree, che si aggiunge ai limiti di esposizione fissati dallo Stato con il D.p.c.m. 23.4.1992 e prevede la connessa competenza dei comuni di adeguare la pianificazione urbanistica individuando gli elettrodotti in esercizio che non rispettano il detto valore di induzione, nonché fissa un regime sanzionatorio per il superamento dei limiti e la mancata presentazione dei piani di risanamento o il mancato rispetto delle prescrizioni ivi contenute. La legge della Regione Puglia¹⁶, nel mentre prevede il divieto di installazione di sistemi radianti relativi agli impianti di emittenza radiotelevisiva e di stazioni radio base per la telefonia mobile su ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido, attribuisce alla Giunta di perimetrare le fasce di rispetto senza fissare criteri particolari. La L.r della Regione Umbria¹⁷ indica come strumento per il raggiungimento delle finalità perseguite (disciplina della localizzazione, costruzione, modificazione e risanamento degli impianti che producono le emissioni nocive alla salute e salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio) la individuazione di "adeguati limiti di esposizione", in coerenza con la legge quadro, e riconduce al principio di giustificazione l'imposizione dell'obbligo per coloro che richiedono l'autorizzazione all'installazione di nuovi impianti di dimostrarne le ragioni obiettive di indispensabilità ai fini della operatività del servizio.

La Corte costituzionale è intervenuta con la sentenza 1.10 - 7.10.2003, n. 303 ed ha accolto le censure di illegittimità sollevate dal ricorrente Stato, concernenti le disposizioni delle varie leggi regionali cui si è fatto rapido cenno, affrontando in via preliminare il problema fondamentale della potestà regionale di fissare valori soglia più bassi di quelli stabiliti a livello statale. I Giudici si sono trovati di fronte ad un dilemma non semplice, quello del rapporto tra la tutela del bene salute da un lato e la distribuzione dell'energia e lo sviluppo

¹⁴ L.r. 13 novembre 2001, n. 25 "Disciplina regionale in materia di impianti fissi, di radiocomunicazione al fine della tutela ambientale e sanitaria della popolazione".

¹⁵ L.r. 24.11.2001, n. 13 "Prevenzione dei danni derivanti dai campi elettromagnetici generati da elettrodotti".

¹⁶ L.r. 8.3.2002, n. 5 "Norme transitorie per la tutela dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da sistemi di telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza fra 0 Hz e 300 GHz".

¹⁷ L.r. 14.6.2002, n. 9 "Tutela sanitaria ed ambientale dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici".

dei sistemi di telecomunicazione dall'altro. Non potendo negare in radice interventi regionali più rigorosi e restrittivi di quelli fissati dallo Stato in funzione di una maggiore tutela della salute¹⁸, hanno ritenuto di poter trovare un punto di equilibrio "fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese", nella fissazione a livello nazionale di valori-soglia non derogabili dalle regioni. Soluzione questa poco coerente con l'impianto costituzionale, che per un verso individua la salute come bene primario (art. 32 cost.) e per l'altro attribuisce allo Stato il compito di stabilire solo i livelli essenziali minimi anche nel campo dei diritti sociali, cui quello alla salute senz'altro appartiene. L'autonomia regionale comporta di per sé differenziazione tra le singole realtà territoriali, ancorchè nel rispetto dei principi fissati con legge dello Stato (quando si tratti, come nella specie, di materie concorrenti), i quali non possono impedire interventi di maggior rigore finalizzati alla tutela di beni essenziali, senz'altro prioritari come la salute, rispetto ad altri, quali il trasporto della energia e la comunicazione. Il ragionamento della Corte potrebbe essere giuridicamente corretto solo in presenza di una legislazione regionale che venisse a limitare in modo ingiustificato o addirittura ad impedire la difesa di quelli che la sentenza qualifica come interessi, i quali, pur ""non resi espliciti dalla legge quadro..., sono indubbiamente sottesi alla considerazione del "preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee" che, secondo l'art. 4 comma 1, lett. a, la legge quadro fonda l'attribuzione allo Stato della funzione di determinare valori-soglia"". E' una decisione dettata dalla esigenza "politica" di trovare una linea di compromesso tra tutela della salute e sviluppo dell'economia e di alcuni servizi.¹⁹

La posizione della Corte è stata poi ribadita con due sentenze di poco successive, la n. 324 del 15.10 - 29.10.2003 emessa in riferimento ad una legge della Campania²⁰ e la n. 331 del 27.10

¹⁸ Tenuto anche conto di quanto in precedenza statuito con la sentenza n. 407 del 2002 circa la competenza riconosciuta alla Regione Lombardia, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, di "ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione e il territorio interessati.". La decisione può leggersi in *Giur. cost.*, con nota di Marini F.S., *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, 2940 ss..

¹⁹ E' stato anche notato che la pronuncia della Corte rappresenta una risposta solo parziale alle problematiche connesse alla installazione delle infrastrutture per la telecomunicazione. Va infatti chiarita l'esatta definizione e portata delle competenze regolamentari degli enti locali di cui all'art. 8, comma 6, della legge quadro. Così, Marzari F., *Elettrosmog, dopo la sentenza 307. Regioni al lavoro sulla localizzazione*, in *Edilizia e territorio*, 2003, n. 43, p. 22.

²⁰ L.r. 1.7.2002, n. 9 "Norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva ed istituzione del Comitato regionale delle comunicazioni - Co.Re.Com".

- 7.11.2003, concernente l'impugnativa avverso una legge regionale della Lombardia²¹. Nella prima viene affrontata la questione della scelta della fonte regolamentare di livello della Giunta regionale per la disciplina della "localizzazione e l'attribuzione dei siti di trasmissione delle reti pubbliche per l'emittenza radiotelevisiva e per le telecomunicazioni e gli strumenti di sostegno eventualmente necessari", in attesa di una legge regionale organica sul sistema della comunicazione in Campania. La decisione, per quanto qui interessa, ribadisce il ruolo delle regioni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione, "oggi ancor più innegabile sulla base dall'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede fra le materie di legislazione concorrente ...anche l'ordinamento della comunicazione. Conseguentemente, non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e della attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie della comunicazioni."²².

La seconda delle sentenze della Corte, la n. 331/2003, affronta invece la questione della legge lombarda prima citata che stabilisce il divieto di installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione entro il limite inderogabile di 75 metri dal perimetro di particolari edifici e strutture, quali asili, accoglienze socio-assistenziali, ospedali, carceri, oratori, parchi gioco, case di cura, residenze per anziani, orfanotrofi e relative pertinenze. I Giudici costituzionali confermano la posizione già assunta affermando da un lato che il "governo del territorio" non può legittimare un divieto generalizzato di ubicazione, che non funge da criterio di localizzazione, ma piuttosto da limitazione alla localizzazione, in contrasto con le funzioni riconosciute alle regioni dalla legge quadro; in secondo luogo che l'imposizione di un limite più restrittivo rispetto a quello statale rompe l'equilibrio stabilito dalla norme di principio tra interessi e beni diversi (salute, ambiente, governo del territorio,

²¹ L.r. 6.3.2002, n. 4 "Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative".

²² Sulla decisione vedi le ampie osservazioni di Niro R., *L' "ordinamento della comunicazione" nel nuovo Titolo V: la continuità nel segno della "leale collaborazione" (fra "passione" e "ragione")*, *Giur. cost.*, 2003, fasc. 5, p. 382 ss. La sentenza censura invece l'art. 11, comma 3, lett. i) che attribuisce alla Giunta di disciplinare con regolamento la materia, sia pure in attesa di un intervento legislativo organico del Consiglio, confermando quanto già affermato nella precedente decisione 31.10.2003, n.313, con la quale era stata respinta la tesi che "nel silenzio della Costituzione, in presenza di una pluralità di possibili soluzioni organizzative del potere regolamentare regionale e per il rispetto dell'autonomia statutaria regionale,...l'art. 121, secondo comma, della Costituzione abbia attribuito tale potere alla giunta regionale (sia tale attribuzione assoluta o derogabile dai nuovi statuti)..". Sul tema vedasi Foà S., *"Illegittimi regolamenti della giunta autorizzati "in bianco" dalla legge regionale, legittimi quelli di esecuzione anche senza copertura statutaria? (a margine ci C. cost. n. 324 del 2003)"*, in *Federalismi.it.*, 3/2004.

comunicazione)²³.

3. Il quadro sopra descritto era stato nel frattempo modificato dal decreto legislativo 4.9.2002, n. 198, contenente "Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese", emanato in base alla delega di cui all'art. 41 della legge 1.8.2002, n.166. Con tale decreto veniva di fatto liberalizzata la installazione delle infrastrutture di telecomunicazione, quali opere di interesse nazionale. In particolare erano dichiarate compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e considerate realizzabili in qualsiasi parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni norma di legge o di regolamento. Inoltre si stabiliva che gli interventi strumentali agli impianti fossero assimilati alle opere di urbanizzazione primaria ai sensi dell'art. 16, T.U. per l'edilizia²⁴. In tal modo veniva meno la necessità, per tali impianti, della preventiva localizzazione e della verifica della loro conformità urbanistica, divenendo realizzabili in deroga a qualsiasi norma o provvedimento²⁵

Il decreto legislativo ha avuto però vita breve. La Corte con sentenza 25.9 - 1 ottobre 2003, n. 307, di poco successiva a quella che ha definito gli ambiti di competenza di Stato, regioni ed enti locali alla luce della legge quadro n. 36/2001, ne ha dichiarata la illegittimità per eccesso di delega, rimarcando comunque che la disciplina delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche viene a comprimere le attribuzioni regionali sotto diversi profili, il più evidente dei quali "emerge dalla lettura dell'art. 3, comma 2, secondo il quale tali infrastrutture sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento."

Il 16 settembre è entrato in vigore il D.Lgs. 1.8.2001, n. 259 contenente il "Codice delle comunicazioni elettroniche", che agli artt. 86 ss. riproduce alcune norme del decreto Gasparri in materia di procedure autorizzatorie delle infrastrutture per gli impianti radioelettrici, ma non il comma 2 dell'art. 3, per cui la localizzazione delle infrastrutture per telecomunicazioni non può più considerarsi "libera", ma assoggettata alla legislazione nazionale e regionale ed alla disciplina locale contenuta nei regolamenti comunali e negli strumenti urbanistici generali. Rimane tuttavia la previsione circa l'assimilazione delle infrastrutture di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria. Essa ha richiamato subito l'attenzione

²³ Forlenza O., *La Consulta traccia il quadro delle competenze sulla disciplina di esposizione all'elettrosmog*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 47, p. 87 ss.

²⁴ Cfr. in particolare l'art. 3 del D.lgs..

²⁵ Marzari F., *op. loc. cit.*.

del Giudice amministrativo che di recente, sia pure con riferimento alla stazioni radio base, ha sottolineato che tale previsione comporta una semplice presunzione di conformità con ogni destinazione di zona di PRG, ma non una compatibilità urbanistica necessaria, in quanto bisogna verificare se il singolo comune abbia previsto nei propri strumenti urbanistici la regolazione della localizzazione di questi impianti anche in relazione a specifiche zone o aree del territorio comunale²⁶.

Il Codice, nel riprodurre la parte del D.lgs. 198/2002 relativa al regime autorizzatorio, ripresenta i profili di illegittimità costituzionale già denunciati dalle regioni, ma non affrontati dalla Corte, la quale -come detto- si era fermata a rilevare l'eccesso di delega. Ci riferiamo alla disciplina di dettaglio del procedimento autorizzatorio relativo alle infrastrutture di comunicazione elettronica, alle opere civili, agli scavi ed all'occupazione di suolo pubblico, nonché alle disposizioni in materia di ubicazione e di condivisione delle infrastrutture ed a quelle relative agli impianti e alle condutture di energia elettrica e alle interferenze²⁷. E' del tutto evidente che si è reiterata la violazione dall'art. 117 cost. in quanto trattasi di materia che rientra negli ambiti competenza legislativa concorrente (tutela della salute, governo del territorio, ordinamento della comunicazione) e residuale (industria e commercio). Non a caso le regioni Toscana e Marche hanno impugnato il Codice per le disposizioni in questione, con ricorsi alla Corte costituzionale non ancora decisi²⁸.

4. Da ultimo, la Corte costituzionale è tornata sul tema delle comunicazioni elettroniche con la sentenza dell'11 giugno 2004, n. 167. La decisione, però, non entra nel merito della questione di costituzionalità proposta dal Governo nei confronti di alcune norme della legge regionale dell'Emilia Romagna del 25 novembre 2002, n. 30, contenente "Norme concernenti la localizzazione degli impianti fissi per l'emittenza radio e televisiva e di impianti per telefonia mobile", per contrasto con i principi fondamentali della materia contenuti nel D.Lgs. n. 198/2002. Si tratta infatti di una pronuncia di inammissibilità derivante dalla ormai intervenuta dichiarazione di incostituzionalità del decreto.

La Corte ha avuto tuttavia l'occasione di pronunciarsi sul rapporto di continuità tra le previsioni del D.lgs. n. 198/2002 e quelle del Codice delle comunicazioni. Rigettando la tesi dell'Avvocatura dello Stato che ravvisava la necessità del permanere delle questioni sollevate

²⁶ C.S. Sez. V, ord. 6.4.2004, n. 1612, in.elettrosmog.com, con nota di Cerruti M., *L'assimilazione degli impianti di telefonia cellulare alle opere di urbanizzazione primaria: il Consiglio di Stato riafferma i poteri comunali di pianificazione nel settore anche dopo l'entrata in vigore del Codice delle comunicazioni elettroniche..*

²⁷ La regione Toscana ha impugnato gli artt. 86, 87, 88, 89, 93, 95 e all.to 13; la regione Marche ha impugnato gli artt. 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 e 95.

con riferimento a quelle disposizioni del D.lgs. n. 198/2002 il cui contenuto è risultato integralmente trasfuso nel Codice, la Corte ha affermato che “nessuna continuità normativa potrebbe dirsi sussistere fra le due fonti, poiché con la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto n. 198 del 2002, questo è stato rimosso con effetto *ex tunc*, ciò che impedisce di operare quella saldatura delle due fonti che il ricorrente afferma essersi prodotta”²⁹.

²⁸ Il testo del ricorso della regione Toscana può leggersi in elettrosmog.com.

²⁹ Cfr. il punto 3, considerato in diritto. Ciò anche per evidenti motivi di garanzia del diritto di difesa della regione resistente, che “non può essere gravata ... dell’onere di verificare, in sede difensiva, quale dei principi contenuti nel vecchio d.lgs. n. 198 del 2002 siano presenti nel vigente Codice delle comunicazioni e quali non siano in questo riprodotti”.