

CAMERA DEI DEPUTATI
XIV LEGISLATURA

***Resoconto della VIII Commissione permanente
(Ambiente, territorio e lavori pubblici)***

VIII Commissione - Resoconto di mercoledì 22 ottobre 2003

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Mercoledì 22 ottobre 2003. - Presidenza del presidente Pietro ARMANI.

La seduta comincia alle 14.

Sui lavori della Commissione.

Pietro ARMANI, *presidente*, ricorda che nella seduta odierna la Commissione inizia l'esame, ai sensi dell'articolo 108 del regolamento, delle sentenze della Corte Costituzionale n. 303 del 2003 (Doc. VII, n. 351), relativa alla legislazione speciale in materia di infrastrutture strategiche, e n. 307 del 2003 (Doc. VII, n. 354), concernente l'inquinamento elettromagnetico prodotto da reti infrastrutturali di distribuzione di energia elettrica, di radiodiffusione e di telecomunicazioni. Comunica quindi che, nella riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 15 ottobre 2003, si è convenuto sull'opportunità di procedere all'esame congiunto dei due documenti, anche in ragione dei significativi profili di contiguità esistenti tra le due sentenze, con particolare riferimento alle considerazioni di carattere generale e intersettoriale, utili ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione delle nuove norme costituzionali di cui al Titolo V, in materia di disciplina normativa, individuazione e localizzazione delle reti infrastrutturali. Nell'ambito della medesima riunione, l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha concordato che l'esame congiunto, anche a fini di economia procedurale, sia limitato, almeno inizialmente, alla sola fase di discussione generale sulle sentenze: la VIII Commissione potrà pertanto riservarsi di definire, al termine dell'esame congiunto e qualora lo ritenesse opportuno, due distinti documenti conclusivi ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del regolamento. Così rimane stabilito.

La seduta termina alle 14.05.

SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Mercoledì 22 ottobre 2003. - Presidenza del presidente Pietro ARMANI. - Intervengono il ministro delle comunicazioni Maurizio Gasparri e il viceministro delle infrastrutture e dei trasporti Ugo Martinat.

La seduta comincia alle 14.05.

**Sentenza n. 303/2003: Legislazione speciale in materia di infrastrutture strategiche.
Doc. VII, n. 351.**

**Sentenza n. 307/2003: Inquinamento elettromagnetico prodotto da reti infrastrutturali di distribuzione di energia elettrica, di radiodiffusione e di telecomunicazioni.
Doc. VII, n. 354.**

(Esame congiunto, ai sensi dell'articolo 108 del regolamento, e rinvio).

La Commissione inizia l'esame congiunto.

Maurizio Enzo LUPI (FI), *relatore per l'VIII Commissione*, rileva come le due sentenze in esame presentino numerosi motivi di interesse. Innanzitutto la Corte perviene ad un chiarimento in merito ad alcune delle materie non più elencate nell'articolo 117 della Costituzione (lavori pubblici, urbanistica) o la cui collocazione all'interno dello stesso articolo non era apparsa sufficiente a definire con nettezza la competenza legislativa (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali). Un secondo livello di interesse è riconducibile invece alla circostanza che si tratta certamente di alcune delle più approfondite pronunce della Corte costituzionale emanate dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V. Pertanto in esse sono rinvenibili una serie di considerazioni di carattere generale e intersettoriale, utili sia ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione delle nuove norme costituzionali, sia della prosecuzione del processo di riforma costituzionale. In particolare, e ciò appare anche come l'aspetto che maggiormente avvicina le due sentenze, la Corte richiama un tema centrale nella interpretazione delle nuove norme costituzionali: quello del bilanciamento fra riparto di competenze ricavabile dal testo del Titolo V ed «istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». Tali istanze non sono più riferibili all'interesse nazionale, della cui scomparsa dal dettato costituzionale la Corte prende esplicitamente atto, ma tuttavia sorreggono l'interpretazione, alquanto estensiva rispetto al dato meramente testuale, di alcune disposizioni, fra le quali assume particolare rilievo l'articolo 118, comma 1 (principio di sussidiarietà). La Corte sostiene infatti che «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente ... significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze».

In riferimento alla sentenza n. 303, un elemento centrale della ricostruzione operata dalla Corte della competenza legislativa in materia di infrastrutture strategiche è il richiamo ad «un elemento di flessibilità» presente nel nuovo testo costituzionale, costituito dall'articolo 118, primo comma «il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un elemento dinamico che finisce col rendere meno rigida ... la stessa distribuzione delle competenze legislative».

La Corte afferma quindi - sembrerebbe, per la prima volta dall'entrata in vigore della riforma dell'ottobre 2001 - che principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza non operano solo come criteri ai fini della attribuzione (legislativa) di competenze amministrative, ma, al contrario, valgono ad «attrarre» allo Stato tutte quelle funzioni (sia amministrative, sia legislative) che, per loro natura, esigono un esercizio unitario. Nella linea così tracciata, il principio di sussidiarietà opera quale criterio interpretativo (e integrativo) della ripartizione di competenza legislativa ricavabile dal dato meramente testuale del solo articolo 117.

Un secondo elemento di novità concerne la facoltà della legge statale di introdurre (dopo l'entrata in vigore del Titolo V) norme di dettaglio in materie di legislazione concorrente aggiungendovi la

clausola di cedevolezza rispetto all'entrata in vigore di successive norme regionali (norme suppletive statali). Tale facoltà, di cui il legislatore ha fatto largamente uso nella vigenza del vecchio articolo 117, non viene invece ritenuta oggi ammissibile dalla dottrina, in quanto il nuovo articolo 117 ha invertito la tecnica del riparto di competenze legislative. La Corte costituzionale ritiene invece che «una simile lettura svaluterebbe la portata precettiva dell'articolo 118, comma primo ... La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole». Infine, rileva l'insistenza del richiamo al principio di leale collaborazione, che assume in questa sentenza una centralità e una articolazione di tipo particolare: la «concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza» che porta la Corte ad assegnare un valore decisivo all'intesa fra Stato e Regioni nell'attuazione della normativa in oggetto (cioè nella programmazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche). Queste prescrizioni relative al procedimento sono radicate nel sostanziale rispetto del principio di lealtà. Pertanto, anche su questo versante, dalla sentenza emerge un indirizzo volto a scoraggiare un uso conflittuale del nuovo riparto di competenze e a respingere argomentazioni che, sia pure ancorabili al dato meramente letterale delle disposizioni dell'articolo 117, finiscano con il contraddire il principio della «leale collaborazione», principio che invece deve trovare nell'intesa e nelle norme procedurali lo strumento privilegiato.

Per quanto concerne la legislazione sulle infrastrutture strategiche, la sentenza n. 303 sottopone al vaglio di costituzionalità sia la legge delega (legge n. 443 del 2001), sia il decreto delegato n. 190 del 2002, giungendo alla conclusione, nel valutare complessivamente l'«operazione compiuta dal legislatore», che: «non di lesione di competenza delle regioni si tratta, ma di applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza». Ritiene che dalla sentenza della Corte emerga chiaramente come su opere di interesse strategico nazionale sia corretto e doveroso l'intervento dello Stato. Inoltre sulla mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'articolo 117 della Costituzione, la Corte afferma che «diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti».

La sentenza attribuisce inoltre un valore discriminante all'intesa fra Stato e Regioni nelle varie fasi procedurali disciplinate particolarmente dal decreto legislativo n. 190 del 2002. Anche tale aspetto presenta profili di novità e di interesse, in quanto sembra che sia prevalentemente su questo versante, oltre che sulla definizione della potestà regolamentare, che la Corte ha deciso di accogliere le rivendicazioni regionali connesse alla nuova posizione loro attribuita dalla riforma del 2001. Nella sentenza n. 303 la Corte dichiara, infatti, che «diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale si subordina l'operatività della disciplina». Tuttavia osserva che l'intesa a cui la Corte fa riferimento è sempre fondata sull'applicazione del principio di lealtà e non sembra possa essere piegata ad alcun uso strumentale di interdizione o di veto. Infatti, in primo luogo si afferma che «non è rilevante che essa preceda l'individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo». Allo stesso punto si afferma che, nel contraddittorio «ispirato al canone di leale collaborazione che deve instaurarsi con lo Stato», la Regione non deve semplicemente «allegare», ma deve anche «argomentare» e «dimostrare» «la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione».

A rafforzare la lettura della sentenza n. 303 alla luce del ruolo imprescindibile del principio di leale collaborazione, sembra contribuire anche il modo in cui la Corte sottopone a scrutinio le procedure di superamento del dissenso regionale previste dalla legislazione speciale sulle infrastrutture strategiche, e in particolare dal decreto legislativo n. 190. Infatti, nell'approvazione (e quindi anche nella localizzazione) di progetti di opere di interesse nazionale o internazionale alle regioni è offerta «la possibilità di rappresentare il loro punto di vista e di motivare la loro valutazione negativa sul

progetto», ma allo Stato non può essere inibita la possibilità di procedere ugualmente, superando il dissenso regionale. Invece, nelle opere in cui l'interesse regionale è «concorrente» con quello statale, come lo stesso decreto legislativo n. 190 riconosce, i poteri della Regione di bloccare l'approvazione del progetto appaiono maggiori. Tutto ciò appare alla Corte sostanzialmente ragionevole e quindi non meritevole di censura.

Richiama anche un passaggio della sentenza che può essere illuminante ai fini della individuazione di quelle opere per le quali l'interesse nazionale sia concorrente con quello regionale. Secondo la Corte non è accoglibile la tesi delle regioni secondo cui: «il solo fatto della localizzazione di una parte dell'opera sul territorio di una Regione implicherebbe il coinvolgimento di un interesse regionale». È invece sempre attraverso l'intesa e quindi sulla base della leale collaborazione che occorre procedere, caso per caso, alla classificazione delle opere.

Ulteriori aspetti di interesse dell'VIII Commissione riguardano la definizione costituzionale della materia urbanistica. A tale riguardo la sentenza n. 303 chiarisce non solo che le norme della legge obiettivo riguardanti i titoli abilitativi all'attività edilizia non sono lesive di competenze regionali, ma anche che tutta la materia urbanistica «fa parte del governo del territorio» e quindi che «si versa in materia di competenza concorrente», superando così definitivamente la tesi che con il nuovo Titolo V la materia urbanistica fosse diventata di competenza esclusiva (residuale) delle Regioni. Altri interessanti elementi si ricavano in merito alla estensibilità del concetto di norma di principio. La Corte sostiene, infatti, che lo Stato, nel corso della vigenza del vecchio articolo 117, «ha mantenuto la disciplina dei titoli abilitativi come appartenente alla potestà di dettare i principi della materia». Tale situazione non muta con il nuovo articolo 117 che, come si è visto, attribuisce la materia urbanistica ancora alla legislazione concorrente (in quanto parte del governo del territorio). Sembra che la Corte, per lo meno nella materia urbanistica, ricorra ad una accezione estensiva del concetto di norma di principio. La nozione di «norma di principio» proposta dalla sentenza n. 303 propone il superamento di un criterio meramente formale per sottolineare la necessità di una indagine sui contenuti sostanziali, ad esempio sull'ancoraggio delle disposizioni a finalità che hanno un carattere generale e sono ragionevolmente riconducibili ad esigenze di un indirizzo normativo unitario. In questi casi le disposizioni, anche se molto articolate, non perdono la loro natura di norme di principio.

Infine, per quanto riguarda il decreto legislativo n. 198 del 2002, ritiene opportuno rimettere alle dichiarazioni del ministro delle comunicazioni le valutazioni in ordine alla pronuncia della Corte. Per quanto concerne la sentenza n. 307, rileva che la Corte costituzionale con essa affronta varie questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni di leggi regionali che incidono sulla materia della tutela dall'inquinamento elettromagnetico. La Corte parte da una riconsiderazione di carattere generale della ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni nella materia della «tutela dell'ambiente», ribadendo quanto già affermato con le sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003. Viene chiarito, cioè, che la modifica al Titolo V della Costituzione, e la conseguente attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela ambientale, non comporta l'impossibilità per le Regioni di intervenire, con proprie norme, nella disciplina della materia, dato il carattere «trasversale» della tutela dell'ambiente, e quindi la sua idoneità ad abbracciare profili che possono rientrare di volta in volta anche in materie di competenza concorrente o esclusiva delle Regioni. La Corte infatti individua una serie di materie disciplinate dalle norme regionali in oggetto (tutela della salute, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, governo del territorio) che risultano trasversalmente collegate alla materia della tutela ambientale e che rientrano nella competenza legislativa concorrente delle Regioni. Pertanto, una possibilità delle Regioni, in via generale e ipotetica, di legiferare anche con finalità di tutela dall'inquinamento elettromagnetico non va esclusa.

Entrando maggiormente nel merito delle questioni oggetto della sentenza, la Corte afferma che fra gli aspetti della tutela ambientale che richiedono una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale rientra senz'altro «il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste». La suprema Corte nella sentenza 307 procede quindi a un

dettagliato esame delle prescrizioni recate dalla legge n. 36 del 2001, considerando tale legge pienamente conforme alle disposizioni costituzionali in materia di riparto di competenza tra Stato e Regioni. In proposito, la Corte chiarisce che il sistema complessivo delineato dalla legge-quadro prevede che sia lo Stato competente a fissare i valori-soglia in materia di emissioni elettromagnetiche, mentre le Regioni assumono un ruolo centrale nella determinazione della disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti. Tale modello è conforme, secondo la Corte, alle previsioni costituzionali. La fissazione di valori-soglia da parte dello Stato risponde all'esigenza di tutelare standard di salute minimi validi per tutto il territorio nazionale, ma anche all'esigenza di garantire lo sviluppo produttivo connesso alla distribuzione di energia e al funzionamento dei mezzi di comunicazione. Alle Regioni, invece, viene riservato uno spazio maggiore di intervento laddove assumono rilievo preminente gli aspetti localizzativi degli impianti (e quindi il governo del territorio), «purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi». Infatti, la legge n. 36 provvede ad una ripartizione delle competenze che ricalca esattamente tale modello, laddove attribuisce allo Stato la fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e anche degli obiettivi di qualità (per la parte in cui questi sono espressi in valori di campo elettrico e magnetico). Gli stessi obiettivi di qualità, quando espressi in criteri localizzativi, standard urbanistici, prescrizioni e incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, vengono invece definiti dalle Regioni. La Corte, conseguentemente, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di tutte quelle disposizioni regionali che travalicano l'ambito delle competenze regionali così circoscritto. Assume quindi rilievo, anche in questa sentenza, e in modo quindi convergente con la precedente, la considerazione delle esigenze della pianificazione nazionale degli impianti, evidentemente discendente da istanze unitarie giudicate imprescindibili o comunque non irragionevoli, e quindi in grado di prevalere anche sulla riconosciuta competenza regionale in merito agli aspetti localizzativi.

Un secondo motivo di illegittimità riscontrato dalla Corte relativamente ad alcune delle disposizioni regionali in oggetto è quello della indeterminatezza dei poteri attribuiti alla Giunta regionale. La Corte, infatti, pur riconoscendo che la definizione delle materie per le quali vengono attribuiti poteri alla Giunta regionale rientra nella competenza delle Regioni stesse, ritiene tuttavia che norme regionali che affidano a organi regionali poteri non collegati a parametri che ne delimitino l'esercizio, risultano lesive del principio di legalità sostanziale e quindi contrastano con la Costituzione. In alcuni passaggi, inoltre, la Corte affianca alla motivazione della violazione del principio di legalità sostanziale quella relativa alla salvaguardia della possibilità da parte di tutti i cittadini di avere a disposizione un numero sufficiente di impianti di produzione di energia e di reti di telecomunicazione. In sostanza, in alcuni casi la Corte rafforza la motivazione del rispetto della legalità sostanziale, chiarendo che in mancanza di un'attività della Giunta regionale legata a parametri certi, tale attività rischia di compromettere le esigenze della produzione e quindi la distribuzione sul territorio nazionale di un numero adeguato di impianti di produzione di energia e di reti di telecomunicazioni.

In conclusione, la sentenza n. 307 risulta di notevole interesse per le competenze della VIII Commissione, in quanto in essa la ricostruzione del riparto di competenze viene operata attraverso l'evidenziazione della stretta correlazione fra i due temi della tutela dell'ambiente e della garanzia di esigenze produttive (distribuzione di energia elettrica e sussistenza di una adeguata rete di telecomunicazioni).

Pierantonio ZANETTIN (FI), *relatore per la I Commissione*, si riserva di intervenire nel prosieguo del dibattito.

Il ministro Maurizio GASPARRI ringrazia il deputato Lupi per gli utili elementi di riflessione e di approfondimento forniti con la sua relazione. Rileva altresì come anche dall'indagine che l'VIII

Commissione sta svolgendo sulla valutazione degli effetti dell'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici potranno derivare utili elementi conoscitivi, che auspica contribuiscano a dissipare l'emotività che spesso caratterizza i dibattiti sulla materia.

Entrando nel merito della sentenza n. 303, rileva che la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del decreto legislativo n. 198 del 2002, recante disposizioni volte ad accelerare la realizzazione di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del paese, per vizio di eccesso di delega. Secondo la Corte, l'articolo 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001 (cosiddetta legge obiettivo), che costituiva la base normativa per l'esercizio della delega, ha conferito al Governo il potere di individuare infrastrutture pubbliche e private ed insediamenti produttivi strategici di interesse nazionale a mezzo di un programma formulato su proposta dei ministri competenti, sentite le regioni interessate, ovvero su proposta di queste, sentiti i primi. L'emanazione del decreto legislativo in assenza di tale programma che identificasse, con il concorso delle regioni, le opere strategiche di interesse nazionale, vizia, quindi, l'intero provvedimento. Nessuna considerazione, invece, ha espresso la Corte sul merito delle disposizioni contenute nel decreto n. 198 e sulla loro conformità al nuovo Titolo V della Costituzione.

Il decreto legislativo n. 198, nato in un momento di emergenza, è stato tuttavia superato da altri provvedimenti legislativi nel frattempo intervenuti, che rendono superfluo un nuovo intervento normativo. L'articolo 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (cosiddetto collegato «infrastrutture»), in materia di riassetto delle telecomunicazioni, ha infatti delegato il Governo, questa volta in maniera più specifica rispetto a quanto era stato previsto nella legge obiettivo, ad adottare uno o più decreti legislativi riguardanti, tra l'altro, l'adozione di un codice delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di telecomunicazioni in recepimento delle Direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002. Tra i criteri di delega, in recepimento dell'articolo 11 della direttiva quadro, sono espressamente previste «procedure tempestive, non discriminatorie e trasparenti per la concessione del diritto di installazione di infrastrutture» anche con riferimento ai principi della legge obiettivo, nonché «riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi» e regolazione uniforme dei medesimi procedimenti con specifico riferimento alle autorizzazioni all'installazione di impianti di telecomunicazione.

Sulla base di tale nuova delega è stato emanato il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 che, agli articoli 86 e seguenti, riproduce le disposizioni del decreto n. 198 con alcuni rilevanti correttivi. In particolare, sono stati eliminati i commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto 198. Pertanto cadono sia la deroga all'articolo 8 lettera c) della legge n. 36/2001 (che prevede un potere di pianificazione dei Comuni) sia la deroga agli strumenti urbanistici. In altri termini, resta salva la potestà dei Comuni di regolare l'ubicazione degli impianti di telecomunicazione nei piani regolatori e negli altri strumenti urbanistici. È stata inoltre sostituita l'individuazione delle ARPA come organismi competenti ad accertare la compatibilità del progetto con i limiti alle emissioni elettromagnetiche con l'indicazione «organismi competenti» ai sensi della legge n. 36, ciò allo scopo di non invadere competenze regionali nella individuazione delle strutture incaricate di tale compito.

Una volta rinnovata integralmente la delega - esercitata peraltro in sede di adempimento di precisi obblighi comunitari - ed apportati dei correttivi che vanno nella direzione del pieno riconoscimento delle competenze regionali in materia di localizzazione, non può che ritenersi pienamente legittima la nuova normativa, anche alla luce del Titolo V della Costituzione. Peraltro, il nuovo intervento normativo ha il pregio di colmare una lacuna che, altrimenti, si sarebbe determinata per effetto della sentenza della Corte Costituzionale. Allo stato, quindi, ritiene che non vi sia alcun vuoto normativo, ma che le procedure per il rilascio delle autorizzazioni possano proseguire sotto il vigore delle disposizioni del nuovo codice. Anche sotto questo profilo, quindi, possono essere tranquillizzati operatori ed istituzioni locali circa la possibilità di applicare le norme contenute nel codice. Sul punto, un'unica osservazione riguarda l'assenza di una norma transitoria che chiarisca che i procedimenti in corso al momento della pubblicazione della sentenza n. 303, ossia della caducazione del decreto n. 198, restano regolati dal nuovo codice e che continuano a valere sia le

domande già presentate ai Comuni sia i termini in corso. Pur nella convinzione che a questa conclusione possa giungersi già sulla base della normativa esistente, potrebbe tuttavia essere utile un simile intervento normativo chiarificatore.

Nel merito delle disposizioni del codice, ritiene doveroso richiamare alcuni principi affermati dalla Corte nella sentenza n. 303 a proposito della legge obiettivo e del decreto n. 190. Il primo principio è che la potestà legislativa dello Stato si estende al di là «delle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente». Ciò in particolare nelle ipotesi in cui sussistano «istanze unitarie» che nell'ordinamento «trovano sostegno nella unità e indivisibilità della Repubblica». In tale contesto, la circostanza che l'articolo 118 della Costituzione consenta di allocare funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, a un livello di governo diverso «per assicurare l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», comporta conseguenze «sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto». Precisa ancora la Corte che, pur vertendosi in materia di legislazione concorrente, la temporanea compressione della competenza legislativa regionale «deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività».

Dalla lettura della motivazione della sentenza n. 303 emerge in definitiva evidente un forte recupero della «centralità» del ruolo dello Stato, che si giustifica, secondo la stessa Corte, con la presenza di «istanze unitarie», che «trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». In ragione di dette istanze è legittimo, in materie attribuite alla legislazione concorrente, l'introduzione con legge statale di normativa di dettaglio, laddove ciò si giustifichi con l'oggettiva necessità di disciplinare funzioni amministrative di cui lo stesso Stato è titolare, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione.

Le previsioni delle procedure da seguire, contenute nel codice delle comunicazioni elettroniche, sono rispettose comunque delle autonomie amministrative e gestionali degli enti locali - i quali potranno prevedere tempi più brevi per la conclusione dei procedimenti amministrativi ovvero ulteriori forme di semplificazione - ed in perfetta sintonia con i principi stabiliti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 303 e con i dettami del legislatore comunitario, dal momento che l'uniformazione delle procedure risponde alle esigenze di trasparenza e celerità e tende a garantire la presenza di «istanze unitarie», che «trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica».

Anche la denuncia di inizio di attività si pone come strumento rispondente ad una mera esigenza di semplificazione, in un quadro di pianificazione delle installazioni che resta appannaggio dei comuni, i quali, nell'esercizio delle loro attribuzioni di pianificazione territoriale, potranno stipulare accordi con gli operatori, per quanto attiene alla localizzazione, ubicazione e condivisione delle infrastrutture di comunicazione elettronica. In definitiva, superata la fase di emergenza da cui scaturì il decreto legislativo n. 198 del 2002, il Codice delle comunicazioni elettroniche, dettato con decreto legislativo n. 259 del 2003, disegna un quadro organico, flessibile e coerente che tiene conto delle esigenze di semplificazione, consentendo agli enti locali di potere esercitare il proprio ruolo. Il tutto con perfetta osservanza del titolo V^o della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e dei principi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 303. Con la sentenza n. 307, inoltre, la Corte Costituzionale ha fatto definitivamente chiarezza su uno dei temi di maggiore attualità in materia di esposizione ai campi elettromagnetici ovvero la fissazione dei limiti per la sicurezza e la protezione dalla esposizione della popolazione. La legge quadro n. 36 del 2001 ha distinto tali soglie in «limiti di esposizione», valori che non devono essere superati in alcuna condizione di esposizione per la tutela della salute; «valori di attenzione», valori che, a titolo

di cautela, non devono essere superati in luoghi adibiti a permanenze prolungate; «obiettivi di qualità», valori che vanno definiti per una progressiva minimizzazione dell'esposizione. Secondo la ricostruzione fornita dalla Corte, gli obiettivi di qualità si distinguono in due sub-categorie: la prima corrisponde ad una soglia, ad un valore di campo giudicato congruo per la minimizzazione dell'esposizione; la seconda consiste invece nell'indicazione di criteri localizzativi o in standard urbanistici da rispettare al medesimo scopo di minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici. Il giudice delle leggi ha quindi ritenuto pienamente compatibile con il riparto di competenze delineato dalla nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione l'affidamento, operato dalla legge n. 36, allo Stato - in via esclusiva - della fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità intesi come soglie di esposizione ai campi elettromagnetici, ed alle regioni dell'indicazione dei criteri localizzativi e degli standard urbanistici pure rispondenti, come obiettivi di qualità, allo scopo di minimizzare progressivamente l'esposizione per garantire la tutela della salute. In questo modo è stata riaffermata la natura «trasversale» della materia dell'ambiente, considerata un valore non affidato in assoluto ed in via esclusiva allo Stato, ma di volta in volta attinente ad interessi, come quello dell'urbanistica e della tutela del territorio, che ben possono conciliarsi anche con le competenze regionali. Ma, nello stesso tempo, è stato riconosciuto che la competenza a fissare i limiti, intesi come soglie, non può che far capo allo Stato. L'esercizio di tale competenza, infatti, trova giustificazione non solo nell'esigenza di proteggere la salute della popolazione dagli effetti dell'elettromagnetismo, ma anche di stabilire in maniera uniforme, su tutto il territorio nazionale, la realizzazione di impianti e di reti per la distribuzione dell'energia e dei servizi di telecomunicazione che rispondono a rilevanti interessi nazionali e che, per questo, richiedono una regolamentazione unitaria ed omogenea a livello nazionale.

Di grande rilievo è anche il principio affermato dalla Corte secondo cui le regioni non possono esercitare i propri poteri di localizzazione attraverso la generica fissazione di distanze minime, in quanto la genericità ed eterogeneità delle aree e del tipo di edifici dai quali mantenere le distanze non permette di valutare gli interessi specifici che sono alla base dell'individuazione di precisi criteri localizzativi e standard urbanistici e non può quindi pregiudicare l'interesse nazionale alla realizzazione delle reti di telecomunicazione. Analogamente, è precluso alle regioni di introdurre un divieto di localizzazione generale ed esteso ad aree la cui ampiezza è indefinita o genericamente individuata (come, ad esempio, i centri storici), essendo anche in questo caso l'assoluta genericità dell'indicazione insufficiente a superare il prevalente interesse alla realizzazione delle reti di telecomunicazione.

In conclusione, la Corte pone in luce nella propria decisione un equilibrato bilanciamento tra la tutela della salute e dell'ambiente e l'interesse alla realizzazione di impianti di interesse nazionale. A questo bilanciamento è ispirato il riparto di competenze tra Stato e regioni e l'esercizio dei poteri regionali in materia di localizzazione. Nel pieno rispetto dei principi affermati, i provvedimenti applicativi dell'articolo 4 della legge quadro hanno di recente (con i due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri emanati entrambi l'8 luglio 2003) fissato i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, rispettivamente generati da elettrodotti e da impianti di telecomunicazioni. Per quanto riguarda questi ultimi, con la Raccomandazione 1999/519/CE - con cui il Consiglio dell'Unione europea ha inteso fornire un quadro normativo concordato in materia di protezione uniforme in tutta la Comunità - il Consiglio stesso ha accolto le indicazioni dell'ICNIRP (Commissione internazionale per la protezione delle radiazioni non ionizzanti): 41,2 volt/metro per la fascia di 1800 megahertz. Tale Raccomandazione rende i limiti adottati in Italia - con il decreto n. 381, ora confermati dai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri in argomento - i più rigorosi nel mondo: l'indicazione ICNIRP viene più che dimezzata (20 volt/metro contro 42) e viene introdotto un ulteriore limite, basato sul principio di cautela, di 6 volt/metro per le aree e gli edifici nei quali si prevede una esposizione alle emissioni per periodi superiori alle quattro ore. Anche la disposizione sugli obiettivi di qualità è pienamente rispondente al dettato della Corte, se si

considera che le aree intensamente frequentate ove tali obiettivi vanno rispettati sono quelle che verranno indicate a livello locale, secondo criteri localizzativi che ricadono nelle competenze regionali.

Rilevato conclusivamente come la materia sia destinata a suscitare ulteriori riflessioni, ritiene che il Governo potrà ricevere utili indicazioni dal confronto che si svilupperà in Commissione.

Nell'osservare quindi come nell'attuale fase si stia delineando un impianto normativo che, sia pure con le opportune correzioni, potrà consentire a ciascuno di compiere scelte responsabili, manifesta sin d'ora la disponibilità ad intervenire nella prossima seduta.

Il viceministro Ugo MARTINAT esprime preliminarmente apprezzamento per l'esauriente relazione svolta dal deputato Lupi. Nel merito della sentenza della Corte Costituzionale n. 303, rileva che il Governo intende proseguire nel rispetto delle indicazioni date dalla Consulta. La Suprema Corte ha valutato complessivamente la costituzionalità dell'operazione compiuta dal legislatore con la legge delega n. 443 del 2001 (legge obiettivo) e con il decreto legislativo n. 190 del 2002, affermando che tali provvedimenti non ledono la competenza delle regioni, ma applicano il principio di sussidiarietà e adeguatezza al fine di predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private. Infatti, l'operatività di tale programma è subordinata all'intesa tra lo Stato e le regioni interessate, prevedendo che anche nell'approvazione e nella localizzazione di progetti di interesse nazionale o internazionale le regioni possano rappresentare il loro punto di vista e motivare la loro valutazione negativa del progetto. Tuttavia allo Stato, nel rispetto del principio di leale collaborazione, non può essere inibita la possibilità di procedere ugualmente, e tale previsione è apparsa sostanzialmente non censurabile da parte della Corte.

Nel caso invece di opere in cui l'interesse regionale è concorrente con quello statale, i poteri della regione di bloccare l'approvazione del progetto risultano maggiori. Al riguardo, la Corte non ha accolto le tesi delle regioni secondo cui il solo fatto della localizzazione di una parte dell'opera sul territorio di una regione implicherebbe il coinvolgimento dell'interesse regionale. Ma anche in questo caso è tramite l'intesa che si deve giungere alla classificazione delle opere.

L'indicazione data dalla Suprema Corte che invece maggiormente può incidere sulla concreta attuazione della legge obiettivo è la dichiarazione di illegittimità delle norme relative all'autorizzazione al Governo ad emanare regolamenti di delegificazione integrativi delle norme regolamentari vigenti e attuativi delle nuove norme. Infatti, secondo la Suprema Corte, ai regolamenti governativi di delegificazione è inibito disciplinare materie in cui vi sia separazione di competenze con le regioni, come nel caso dei lavori pubblici. Tale indicazione viene a pregiudicare la possibilità per il Governo di emanare la necessaria disciplina del contraente generale per il quale il decreto legislativo n. 190 del 2002 prevedeva regolamenti in materia di qualificazione, progettazione ed esecuzione, determinando un blocco nella attuazione concreta del programma di opere strategiche previste.

Tuttavia la Corte fornisce una chiara indicazione per superare questa situazione di stallo. Infatti nella sentenza afferma che solo «alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, ... la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendole la discrezionalità». Pertanto, l'intendimento del Governo è di sollevare al rango di legge la disciplina della materia del contraente generale in relazione alla qualificazione, alla progettazione ed alla esecuzione. Quindi, mediante lo strumento dei decreti legislativi, secondo quanto previsto dalla delega conferita al Governo stesso dalla legge obiettivo (articolo 1, comma 3, della legge n. 443 del 2001), si prevede di emanare disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo n. 190 del 2002. In via prioritaria verrà emanato un decreto legislativo correttivo e integrativo, finalizzato a definire la materia della qualificazione del contraente generale.

Pietro ARMANI, *presidente*, in considerazioni delle significative questioni emerse dagli interventi del relatore per l'VIII Commissione e dei rappresentanti del Governo, ritiene opportuno rinviare alla prossima seduta gli interventi dei deputati della Commissione che ne hanno già fatto richiesta. Rinvia quindi il seguito dell'esame congiunto ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.10.