

## **Un nuovo intervento della corte costituzionale in materia di potestà legislativa concorrente: i contenuti della sentenza n. 307/2003 sull'elettrosmog**

**di Giuseppe Busia<sup>1</sup>**

Spetta allo Stato fissare i valori limite di esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici, mentre le Regioni non possono stabilire, per il loro territorio, valori diversi, anche se più restrittivi e quindi volti a tutelare la salute dei cittadini. Alle stesse Regioni, però, resta la competenza per quanto riguarda la localizzazione degli impianti. È questo il “punto di equilibrio” che la Corte costituzionale ha individuato tra l'esigenza di tutela della salute pubblica e quella di pianificazione delle reti nazionali e dei grandi impianti necessari per l'energia e le telecomunicazioni.

Con la sentenza n. 307 del 2003 (relatore Onida), i giudici costituzionali sono stati chiamati ancora una volta ad individuare i confini fra la competenza legislativa statale e quella regionale alla luce delle novità introdotte dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione (legge costituzionale n. 3 del 2001). Ciò, in materie nelle quali la Carta fondamentale prevede che lo Stato detti i principi fondamentali, mentre alle regioni spetti di fissare la disciplina di dettaglio (potestà legislativa concorrente).

Ne è scaturita una lunghissima sentenza con cui la Corte -lavorando di forbici e talvolta di bisturi- ha dovuto sezionare quattro leggi regionali, volta a volta salvando o dichiarando incostituzionali singole disposizioni, a seconda che travalicassero o meno il frastagliato confine fra potestà legislativa statale e regionale.

Tutto questo offre un nuovo esempio di quanto possa essere complessa l'individuazione delle competenze attribuite a Stato e regioni in un ordinamento che ha deciso di avviarsi sulla strada del federalismo. E mostra ancora una volta come sia sempre più necessaria la creazione di una “stanza di compensazione” fra le istanze regionali e quelle centrali, altrimenti condannate ad un conflitto perenne. Stanza di compensazione, che tuttavia non può essere cercata -come purtroppo per molti versi sta accadendo- nella Corte costituzionale, la quale rischia altrimenti di essere caricata di pesanti responsabilità, anche di carattere politico. Ma che deve essere trovata nel definitivo superamento del nostro bicameralismo paritario e nell'istituzione di una Camera delle Regioni (o - come preferirebbero alcuni- “delle Autonomie”), attraverso la quale gli enti territoriali possano raccodare al centro la propria azione, fra loro e con lo Stato.

Poiché, dunque, tale pronuncia contiene importanti affermazioni in ordine alla ripartizione di competenze fra Stato e Regioni. E poiché tocca una materia -quella dell'istallazione degli impianti per le telecomunicazioni e l'energia- in questi giorni oggetto di altri significativi interventi (si veda la recentissima sentenza n. 303 con cui la stessa Corte ha dichiarato incostituzionale il decreto n. 198/2002, cosiddetto “sblocca antenne”, con il quale era stata prevista una procedura accelerata

---

<sup>1</sup> La presente nota, con qualche adattamento, sarà pubblicata fra breve sia su Guida al Diritto che su Guida agli Enti locali (ambedue edita da *Il Sole 24 Ore*).

per la costruzione di infrastrutture per reti di telefonia cellulare, banda larga e digitale terrestre), conviene soffermarvisi per coglierne almeno i tratti più significativi.

## **Quattro le leggi regionali al vaglio dei giudici**

Innanzitutto, uno sguardo più da vicino alla materia del contendere. Lo Stato (la Presidenza del Consiglio dei ministri) aveva impugnato in via principale quattro leggi regionali riguardanti la tutela dal cosiddetto "elettrosmog", cioè dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia. Ci si riferisce, più precisamente, alle leggi regionali delle Marche n. 25/2001, della Campania n. 13/2001, "; della Puglia n. 5/2002, nonché dell'Umbria n. 9/2002. Benché le doglianze al riguardo fossero state presentate in quattro distinti ricorsi e sebbene due leggi –Marche e Puglia– concernano solo gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi, una –Campania– solo gli elettrodotti, e una –Umbria– entrambi i tipi di impianti, la Corte ha deciso di riunire i giudizi, in considerazione dell'oggettiva comunanza della materia.

Basta scorrere gli articoli di queste leggi per rendersi conto di come tutte ricadano in ambiti, quali la "tutela della salute", minacciata dall'inquinamento elettromagnetico, dell'"ordinamento della comunicazione" (per quanto riguarda gli impianti di telecomunicazione o radiotelevisivi), della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (per quanto riguarda gli elettrodotti), oltre che, più in generale, del "governo del territorio" (con riferimento alla localizzazione di impianti o attività). Si tratta quindi materie nelle quali il novellato terzo comma dell'art. 117 Cost. ha previsto una potestà concorrente fra Stato e regioni, con la conseguenza che queste ultime possono legiferare solo nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali.

Ed è proprio su questa base che la Presidenza del Consiglio aveva deciso di rivolgersi alla Corte, lamentando il fatto che leggi impugnate fuoriuscivano dall'ambito della competenza regionale o violavano i principi fondamentali stabiliti -in questo caso- dalla "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici" (l. 22 febbraio 2001, n. 36). Legge, quest'ultima, che nel corso della sentenza viene quindi utilizzata al fine di valutare la legittimità delle scelte volta a volta realizzate dalle regioni, alla stregua di un parametro aggiuntivo rispetto ai vincoli costituzionali, quasi come una norma interposta rispetto ad essi.

D'altra parte, però, lo Stato non poteva pretendere di avocare interamente a sé la disciplina della materia, come invece la difesa erariale aveva fatto intendere in qualche passaggio dei suoi interventi. Ciò, tentando di ricondurre le disposizioni sottoposte al vaglio dei giudici costituzionali alla "tutela dell'ambiente", che il secondo comma dell'art. 117 Cost. affida alla legislazione esclusiva dello Stato. Come infatti la Corte ha già avuto più volte modo di chiarire (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003), tale ambito di intervento del legislatore non rappresenta una "materia" in senso stretto, bensì un compito, nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di fissare standard di protezione uniformi, validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste. Questo, però, non esclude affatto che leggi regionali -emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., o di quella "residuale" di cui al successivo quarto comma- possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale.

## **La ripartizione di competenze effettuata dalla legge quadro**

È dunque la ripartizione di competenze fissata dalla legge quadro del 2001 a dover essere analizzata, al fine di comprendere quali siano effettivamente i compiti di Stato e regioni in questa delicatissima materia. Preliminarmente, occorre ricordare che tale disciplina si applica a tutti gli impianti che possono comportare l'esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (con

frequenze comprese tra 0 Hz e 300 GHz), e in particolare sia agli elettrodotti, sia agli impianti radioelettrici (art. 2, comma 1) Come ricorda la Corte, essa stabilisce distintamente le funzioni spettanti allo Stato (artt. 4 e 5) e le competenze delle Regioni e degli enti locali (art. 8), e disciplina specificamente i piani di risanamento (art. 9), i controlli (art. 14), le sanzioni (art. 15) e il regime transitorio applicabile in attesa dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulle soglie di esposizione per la popolazione, previsto dall'art. 4, comma 2 (art. 16: cfr. oggi d.P.C.m. 8 luglio 2003).

Con riferimento agli standard di protezione dall'inquinamento elettromagnetico [la legge -con una terminologia che i giudici non esitano a definire "discutibile"- distingue (art. 3) i "limiti di esposizione" (valori che non devono essere superati in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori al fine di tutelarne la salute) dai "valori di attenzione" (valori da non superare a titolo di cautela negli ambienti abitativi e scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate), e dagli "obiettivi di qualità". Questi ultimi -ed è la parte che maggiormente interessa ai fini della ripartizione delle competenze fra potestà legislative statali e regionali- sono a loro volta riconducibili a due categorie: una facente riferimento ancora una volta a valori di campo (art. 3, comma 1, lettera d, n. 2), affidata allo Stato (cfr. art. 4, comma 1, lettera a). E l'altra, riguardante invece "criteri localizzativi", "standard urbanistici" "prescrizioni" e "incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili" (art. 3, comma 1, lettera d, n. 1), attribuita alla competenza regionale (art. 3, comma 1, lettera d, n. 1, e art. 8, comma 1, lettera e).

Insomma,] mentre lo Stato ha il compito di fissare le "soglie" di esposizione, [graduate nel modo che si è detto], le Regioni -sebbene con alcune eccezioni- possono disciplinare autonomamente l'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti, stabilendo le ulteriori misure e prescrizioni dirette a ridurre il più possibile l'impatto negativo degli impianti sul territorio.

## **Il punto di equilibrio individuato dalla Corte**

Ebbene -spiegano i giudici, in quello che è un po' il cuore della sentenza- se la ratio della fissazione dei valori limite consistesse esclusivamente nella tutela della salute dai rischi dell'inquinamento elettromagnetico, le Regioni potrebbero anche intervenire per fissare limiti più rigorosi rispetto a quelli individuati in via generale dallo Stato. Ciò, coerentemente con il principio, proprio anche del diritto comunitario, che consente di derogare alla disciplina comune, in specifici territori, con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati (cfr. sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002).

La determinazione dei valori-soglia -sostiene però la Corte- oltre a proteggere la salute dei cittadini, mira altresì a consentire la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione". Ed è proprio al fine di perseguire tali interessi che la legge quadro ha deciso di incardinare in capo allo Stato la fissazione di detti limiti.

Per questo -concludono i giudici- la determinazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, deve essere considerata come "il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese". Ciò, proprio in quanto la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, ed è quindi vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.).

Diverso, invece, il problema su chi debba decidere in materia di discipline localizzative e territoriali. In questo campo, la capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare autonomamente l'uso del proprio territorio si riespande, con l'unico limite del rispetto delle esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e con il vincolo di non impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi.