

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. VII-bis
N. 2

**DOCUMENTO FINALE
DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE
(AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI)**

*approvato, ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del Regolamento,
nella seduta del 4 dicembre 2003*

**A SEGUITO DELL'ESAME DELLA SENTENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE 7 OTTOBRE 2003, N. 307
(doc. VII, n. 354)**

Trasmesso alla Presidenza il 9 dicembre 2003

I N D I C E

1. <i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	5
2. <i>La sentenza della Corte</i>	»	5
3. <i>Le modifiche legislative proposte</i>	»	7

1. Premessa.

Il presente documento è presentato, ai sensi dell'articolo 108, comma 3, del Regolamento, al termine dell'esame, da parte della VIII Commissione della Camera dei deputati, della sentenza n. 307 del 2003 della Corte costituzionale, concernente l'inquinamento elettromagnetico prodotto da reti infrastrutturali di distribuzione di energia elettrica, di radiodiffusione e di telecomunicazioni.

La citata sentenza interviene sulla legislazione vigente nella materia, sia sotto il profilo della disciplina di principio, sia sotto quello della definizione delle competenze amministrative dei soggetti istituzionali coinvolti.

La VIII Commissione ha svolto l'esame della citata sentenza congiuntamente alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale, relativa alla legislazione speciale in materia di infrastrutture strategiche, con cui si riscontravano, a giudizio della stessa Commissione, numerosi elementi di comune rilevanza. Al termine dell'esame congiunto, sono stati peraltro predisposti due distinti documenti finali.

2. La sentenza della Corte.

Con la sentenza n. 307 del 2003, la Corte costituzionale perviene, in particolare, ad un chiarimento in ordine ad alcune materie la cui collocazione all'interno dell'articolo 117 della Costituzione non era apparsa sufficiente a definire con nettezza la competenza legislativa (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

La sentenza n. 307 affronta infatti 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.

Tale ricostruzione — che ormai ha trovato conferma in tre successive pronunce — permette alla Corte di evitare le conseguenze « paradossali » di una applicazione rigida e letterale della lettera *s*) del comma 2 dell'articolo 117, che avrebbe comportato la censura di illegittimità costituzionale nei confronti di tutte le norme regionali che abbiano finalità di tutela ambientale, laddove la materia in oggetto rappresenta una fra quelle in cui più fertile è stata tradizionalmente l'attività legislativa regionale. L'esclusività della competenza legislativa statale va invece intesa come limitata a quegli aspetti della normativa di tutela ambientale che richiedono — per loro natura — un esercizio unitario.

Entrando maggiormente nel merito delle questioni oggetto della sentenza, la Corte afferma che fra gli aspetti della tutela ambientale (e quindi della tutela dai campi elettromagnetici) 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* » (punto 5.).

Inoltre, la Corte chiarisce che il sistema complessivo delineato dalla legge-quadro in materia (legge n. 36 del 2001) 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 — competenza prevista dalla legge n. 36 — 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* » (paragrafo 7). 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, con la sentenza n. 307, ha dichiarato la illegittimità costituzionale di tutte quelle disposizioni regionali che travalicano l'ambito delle competenze regionali così circoscritto.

Appare utile sottolineare il rilievo che assume, 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 (distanze tra edifici nell'installazione di impianti, valutazione di impatto ambientale, divieto di localizzazione degli impianti in aree vincolate), 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, 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). È nell'assicurare un bilanciamento fra questi due valori che la competenza dello Stato assume quel carattere di *esclusività* evocato dall'articolo 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, mentre la competenza regionale in materia urbanistica e di governo del territorio (fra l'altro concorrente e non esclusiva) sembra chiamata ad articolarsi entro (e non oltre) i termini di tale bilanciamento.

Nel quadro così costituito dalla Corte appare, allora, imprescindibile pensare all'individuazione di una forma di confronto dialettico tra le istanze unitarie statali, relative in particolare alla produzione e distribuzioni di energia elettrica, e quelle regionali, attinenti alla localizzazione degli impianti, anticipando eventualmente tale confronto alla fase formativa delle decisioni stesse. In tal modo potrà, infatti, compiutamente realizzarsi, nel rispetto della leale collaborazione, un bilanciamento di valori quale sintesi dei profili, ad un tempo regionali ed unitari, espressi dalla Costituzione.

3. *Le modifiche legislative proposte.*

Alla luce della sentenza n. 307 del 2003, non appaiono necessari particolari interventi legislativi, ad esclusione di una iniziativa chia-

rificatrice di carattere normativo, che potrebbe definire in misura più precisa l'ambito di estensione della potestà legislativa regionale nel campo della fissazione degli aspetti localizzativi degli impianti, settore dichiarato di competenza sostanzialmente concorrente, ma con riserva di uno spazio maggiore di intervento per le stesse regioni.

In tal senso, potrebbe ipotizzarsi uno specifico intervento nell'ambito della riforma della legislazione urbanistica, come prevista dai progetti di legge attualmente *in itinere* presso la VIII Commissione della Camera dei deputati. Infatti, nel contesto della individuazione dei principi generali in materia di governo del territorio, il legislatore potrebbe prestare particolare attenzione alla disciplina del profilo specifico della localizzazione di impianti di distribuzione di energia elettrica, di radiodiffusione e di telecomunicazioni, definendo con particolare cura gli ambiti delle rispettive competenze statali e regionali e richiamando, ove necessario, i criteri generali suggeriti dalla legge n. 36 del 2001 e dalla stessa sentenza n. 307 del 2003 della Corte costituzionale.