

SENTENZA N. 331

ANNO 2003

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Riccardo CHIEPPA Presidente
- Gustavo ZAGREBELSKY Giudice
- Valerio ONIDA "
- Carlo MEZZANOTTE "
- Fernanda CONTRI "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "
- Ugo DE SIERVO "
- Romano VACCARELLA "
- Alfio FINOCCHIARO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 12, lettera a), della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), e della legge della Regione Lombardia 10 giugno 2002, n. 12 [Differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di installazione di impianti di telecomunicazioni e radiotelevisione di cui all'art. 3, comma 12, lettera a), della legge regionale 6 marzo 2002, n. 4], promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri

notificati il 7 maggio e il 6 agosto 2002, depositati in cancelleria il 16 maggio e il 12 agosto successivi e iscritti ai nn. 34 e 49 del registro ricorsi 2002.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2003 il Giudice relatore Gustavo Zagrebelsky;

uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1.1. - Con ricorso notificato il 7 maggio 2002, depositato il successivo 16 maggio (reg. ricorsi n. 34 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), censurando, tra l'altro, l'art. 3, comma 12, lettera a), di detta legge regionale, che - sostituendo il comma 8 dell'art. 4 della legge regionale 11 maggio 2001, n. 11 (Norme sulla protezione ambientale dall'esposizione a campi elettromagnetici indotti da impianti fissi per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione) - stabilisce il divieto di installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione entro il limite di distanza di 75 metri dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici, strutture di accoglienza socio-assistenziali, ospedali, carceri, oratori, parchi gioco, case di cura, residenze per anziani, orfanotrofi e strutture similari, e relative pertinenze.

Una simile previsione, secondo il ricorrente, si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dalla legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), introducendo un parametro, quale quello della distanza tra impianti ed edifici, diverso da quelli "di attenzione" contemplati dalla citata legge quadro statale, in funzione della protezione ambientale dall'esposizione a emissioni elettromagnetiche. L'Avvocatura dello Stato rileva altresì che la disciplina, "di preminente interesse nazionale per la sua natura di servizio", rientrerebbe nella materia, di competenza esclusiva statale, della "tutela dell'ambiente" [art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione], non sembrando possibile ricondurla a quella della "tutela della salute", di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

A suffragio della censura si deduce, infine, la normativa comunitaria (direttiva 96/2/CE della Commissione, del 16 gennaio 1996), la quale, prevedendo che "soltanto" gli Stati membri

possano imporre condizioni circa l'installazione e la gestione di reti o la fornitura di servizi di telecomunicazioni, ed esclusivamente per esigenze fondamentali tassativamente individuate, imporrebbe una conseguente considerazione del riparto delle materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

1.2. - Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, con atto depositato in data 6 agosto 2002, sostenendo, con richiamo di dati normativi e giurisprudenziali, l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

2.1. - Con ricorso notificato il 6 agosto 2002, depositato il successivo 12 agosto (reg. ricorsi n. 49 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Lombardia 10 giugno 2002, n. 12 [Differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di installazione di impianti di telecomunicazioni e radiotelevisione di cui all'art. 3, comma 12, lettera a), della legge regionale 6 marzo 2002, n. 4].

L'Avvocatura generale dello Stato, in rappresentanza del ricorrente, rileva come, in pendenza della controversia instaurata a seguito del ricorso precedente (reg. ricorsi n. 34 del 2002), la Regione medesima abbia approvato la legge ora in questione che, all'art. 1, comma 1, introduce "una sorta di (più apparente che effettiva) sospensione della disposizione contenuta nella lettera a)" dell'art. 3, comma 12, della legge regionale lombarda n. 4 del 2002, indicando nel "non lontano" 1° gennaio 2003 la decorrenza dell'efficacia della nuova versione.

L'art. 1, comma 2, della legge ora impugnata avrebbe a sua volta sostanzialmente rinnovato il divieto disposto dal citato art. 3, comma 12, lettera a), apportando alla disciplina in argomento varianti non essenziali (in particolare sostituendo, al criterio del limite di distanza di 75 metri, quello del divieto di installazione degli impianti "in corrispondenza" degli edifici citati), per il periodo anteriore al 1° gennaio 2003.

Ad avviso del ricorrente, quindi, le disposizioni denunciate sarebbero affette dai medesimi vizi di illegittimità costituzionale già rilevati nel ricorso antecedente, di cui vengono ribadite le argomentazioni.

2.2. - Si è costituita in questo secondo giudizio la Regione Lombardia, che, riservandosi ulteriori deduzioni, ha chiesto che il ricorso proposto venga dichiarato manifestamente inammissibile ovvero, in subordine, manifestamente infondato.

3.1. - Nel primo giudizio (reg. ricorsi n. 34 del 2002), l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato in data 28 febbraio 2003 (oltre il termine stabilito dall'art. 10 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale) un atto, denominato "seconda parte" della memoria concernente il

giudizio costituzionale in questione (una "prima parte", concernente le altre questioni sollevate con il medesimo ricorso, essendo stata depositata entro il termine prescritto), nel quale, con diverse e ulteriori argomentazioni, si insiste per l'accoglimento della questione.

3.2. - Anche la Regione Lombardia ha depositato una memoria nel medesimo giudizio, ribadendo le conclusioni per l'inammissibilità sotto diversi profili e, nel merito, per l'infondatezza di ogni censura proposta con il ricorso.

4. - La Regione Lombardia resistente ha inoltre depositato una memoria nel secondo giudizio (reg. ricorsi n. 49 del 2002).

Preliminarmente, la Regione sostiene l'inammissibilità dell'impugnativa governativa. In particolare, il ricorrente non chiarisce perché la disposizione regionale - che sospende, fino al 1° gennaio 2003, l'applicabilità di altra disposizione che si reputa lesiva delle competenze statali e che perciò è stata autonomamente impugnata con il primo ricorso - sia da considerare anch'essa lesiva: se la Corte dichiarasse incostituzionale la norma anteriore, la cui applicazione è sospesa, la previsione della sospensione resterebbe senza oggetto; se invece la Corte rigettasse l'impugnazione anteriore, la dichiarazione di incostituzionalità della successiva norma di sospensione non gioverebbe in alcun modo al ricorrente, che otterrebbe anzi l'eliminazione della sospensione dell'efficacia di una disposizione dallo stesso ricorrente considerata incostituzionale. Per questo, la Regione deduce il difetto di interesse dello Stato a una pronuncia sul punto.

Nel merito, la resistente assume comunque l'infondatezza della questione, attraverso l'esame della disposizione - avente un proprio autonomo contenuto - di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale n. 12 del 2002: disposizione che, fino alla data del 1° gennaio 2003, vieta l'installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione "in corrispondenza" delle strutture abitative più volte menzionate.

La Regione argomenta l'infondatezza dell'impugnazione, incentrata sulla violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale e dei principi posti con la legge quadro n. 36 del 2001, facendo riferimento, con ampi richiami testuali, alla recente giurisprudenza costituzionale, che nega la possibilità di isolare l'"ambiente" da altre materie, all'ambiente stesso inestricabilmente collegate, affidate alle competenze regionali.

Come in analoghi casi - in particolare, nel giudizio definito con la sentenza [n. 407 del 2002](#) - sarebbe dunque da escludere che contrasti con i principi fondamentali una legislazione regionale che, come appunto quella in esame, incrementa il livello di tutela, senza sostituirsi al legislatore statale ma solo ponendo

una garanzia ulteriore, a salvaguardia degli interessi della popolazione lombarda.

In ogni caso, prosegue la Regione, la legge quadro n. 36 del 2001 lascia aperto uno spazio alla legislazione regionale, giacché affida allo Stato solo la determinazione dei "limiti di esposizione" e dei "valori di attenzione", senza dire alcunché sull'aspetto della "corrispondenza" spaziale tra le installazioni radioelettriche e taluni, particolarissimi, insediamenti abitativi, quali quelli elencati nella disposizione impugnata. Anzi, la stessa legge fa salvi, nel suo art. 3, comma 1, lettera d), i "criteri localizzativi [...] indicati dalle leggi regionali", che costituiscono anch'essi "obiettivi di qualità" perseguiti dalla legge statale.

Infine, la Regione confuta l'argomentazione dell'Avvocatura, che dall'esistenza della normativa comunitaria vorrebbe far derivare la competenza dello Stato, opponendo l'ormai consolidato principio secondo il quale l'attuazione del diritto comunitario - cui è indifferente l'articolazione interna degli Stati membri - spetta anche alle Regioni, potendo queste come quello disporre, ciascuno per la propria parte e nell'ambito delle competenze delineate dalla Costituzione.

Considerato in diritto

1.1. - Con un primo ricorso (reg. ricorsi n. 34 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 12, lettera a), della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), che sostituisce il comma 8 dell'art. 4 della legge regionale 11 maggio 2001, n. 11 (Norme sulla protezione ambientale dall'esposizione a campi elettromagnetici indotti da impianti fissi per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione). La disposizione impugnata stabilisce un generale divieto di installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione entro il limite inderogabile di 75 metri di distanza dal perimetro di proprietà di asili, edifici scolastici, nonché strutture di accoglienza socio-assistenziali, ospedali, carceri, oratori, parchi gioco, case di cura, residenze per anziani, orfanotrofi e strutture similari, e relative pertinenze. Ritiene il ricorrente che questa normativa regionale violi la competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ed esercitata con la legge quadro 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), introducendo un "parametro di attenzione" non previsto dalla normativa statale, quale la distanza degli impianti da luoghi particolari.

Con il medesimo ricorso, sono state sollevate ulteriori questioni su altre disposizioni della stessa legge regionale n. 4 del 2002: una legge priva di unitarietà, che interviene sulle più disparate materie. Per ragioni di chiarezza e omogeneità di decisione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 12, della citata legge regionale viene trattata separatamente dalle altre, sollevate rispettivamente sull'art. 1, comma 3, lettera b) - in tema di funzioni attribuite al Corpo forestale regionale -, e sull'art. 1, comma 4 - in tema di cause di incompatibilità con la carica di consigliere regionale -, e decise con le sentenze [n. 313](#) e [n. 201](#) del 2003 di questa Corte.

1.2. - Con altro ricorso (reg. ricorsi n. 49 del 2002), il Presidente del Consiglio dei ministri propone questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 10 giugno 2002, n. 12 [Differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di installazione di impianti di telecomunicazioni e radiotelevisione di cui all'art. 3, comma 12, lettera a), della legge regionale 6 marzo 2002, n. 4], il quale sposta al 1° gennaio 2003 il termine per l'applicazione della norma oggetto del precedente ricorso, dettando una disciplina interinale che fa divieto di installazione degli impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione "in corrispondenza" degli edifici suddetti. Anche in questo caso, il ricorrente ritiene violata la competenza dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, esercitata con la legge quadro n. 36 del 2001.

2. - Preliminarmente, deve essere dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Lombardia nel giudizio sul ricorso n. 34 del 2002, perché avvenuta con atto depositato oltre il termine - di carattere perentorio (per tutte, da ultimo, sentenza [n. 307 del 2003](#)) - di venti giorni dal deposito del ricorso stabilito dall'art. 23, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3. - Stante l'identità della materia e dei parametri costituzionali invocati, le due questioni di legittimità costituzionale, concernenti la collocazione sul territorio di impianti per le telecomunicazioni e la radiotelevisione, possono essere trattate congiuntamente, per essere decise con unica sentenza.

4. - Il problema posto dai ricorsi in esame consiste nello stabilire il rapporto esistente tra queste disposizioni di legislazione regionale e i compiti che, in materia di protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, indubbiamente spettano allo Stato in forza delle sue competenze in materia di tutela dell'ambiente, a norma della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, e in materia di tutela della salute, a norma del terzo comma del medesimo art. 117. Su tali competenze si basa la legge quadro n.

36 del 2001. Essa contiene "principi fondamentali diretti a: a) assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione; b) [...] attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione Europea", e "c) assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio [...]" (art. 1).

Nell'ambito di tali finalità, la legge quadro affronta specificamente il problema della protezione speciale degli ambienti abitativi, degli ambienti scolastici e dei luoghi adibiti a permanenze prolungate, in vista delle finalità di cui all'art. 1, lettere b) e c), della legge medesima, prevedendo speciali *valori di attenzione* [art. 3, comma 1, lettera c)] - più rigorosi dei generali *limiti di esposizione* posti a salvaguardia della salute della popolazione in generale [art. 3, comma 1, lettera b)]. Tali valori di attenzione sono i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerati come valori di immissione, che non devono essere superati nei luoghi suddetti.

La normativa in questione, tuttavia, indiscutibilmente incide anche sulla funzione di governo del territorio la cui disciplina legislativa, in base al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, spetta alle Regioni. Conseguentemente, il numero 1) della lettera d) dell'art. 3, prevedendo (dopo i limiti di esposizione e i valori di attenzione) gli *obiettivi di qualità* cui deve tendere il dispiegamento sul territorio della rete di impianti di telecomunicazioni, tra questi comprendendo i "criteri localizzativi", ne affida la determinazione alle leggi regionali, secondo quanto previsto dall'art. 8 della legge n. 36 stessa.

5.1. - Alla stregua del contesto normativo risultante dalle anzidette disposizioni della legge quadro n. 36 del 2001, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 12, lettera a), della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002, è fondata.

Per far fronte alle esigenze di protezione ambientale e sanitaria dall'esposizione a campi elettromagnetici, il legislatore statale, con le anzidette norme fondamentali di principio, ha prescelto un criterio basato esclusivamente su limiti di immissione delle irradiazioni nei luoghi particolarmente protetti, un criterio che è essenzialmente diverso da quello stabilito (sia pure non in alternativa, ma in aggiunta) dalla legge regionale, basato sulla distanza tra luoghi di emissione e luoghi di immissione.

Né, a giustificare il tipo di intervento della legge lombarda, è sufficiente il richiamo alla competenza regionale in materia di governo del territorio, che la legge quadro, al numero 1) della lettera d) dell'art. 3, riconosce quanto a determinazione dei

"criteri localizzativi". A tale concetto non possono infatti ricondursi divieti come quello in esame, un divieto che, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbe addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da "criteri di localizzazione" in "limitazioni alla localizzazione", dunque in prescrizioni aventi natura diversa da quella consentita dalla citata norma della legge n. 36. Questa interpretazione, d'altra parte, non è senza una ragione di ordine generale, corrispondendo a impegni di origine europea e all'evidente nesso di strumentalità tra impianti di ripetizione e diritti costituzionali di comunicazione, attivi e passivi.

5.2. - La difesa della Regione Lombardia evoca, a difesa della disposizione impugnata, la sentenza di questa Corte [n. 382 del 1999](#), che ha escluso l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che prescriveva, per la collocazione sul territorio di linee elettriche, distanze di rispetto da aree edificabili con particolari destinazioni, maggiori di quelle stabilite dalla legge dello Stato. Ma da questa pronuncia, a parte la non puntuale coincidenza di materia, non può trarsi in generale il principio della derogabilità *in melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli *standard* posti dallo Stato. La questione allora decisa non si collocava entro un'organica disciplina statale di principio, mentre ora esiste una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, necessariamente correlate le une alle altre, attinenti alla protezione ambientale, alla tutela della salute, al governo del territorio e alla diffusione sull'intero territorio nazionale della rete per le telecomunicazioni (cfr. la sentenza di questa Corte [n. 307 del 2003](#), punto 7 del "considerato in diritto"). In questo contesto, interventi regionali del tipo di quello ritenuto dalla sentenza del 1999 non incostituzionale, in quanto aggiuntivo, devono ritenersi ora incostituzionali, perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio.

6. - La questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2002, invece, non è fondata.

La disciplina impugnata, vietando l'installazione di impianti per le telecomunicazioni e per la radiotelevisione "in corrispondenza" delle aree "sensibili" che si sono in precedenza dette, non si discosta sostanzialmente, sotto il profilo che qui interessa, da altra disposizione regionale che vieta l'installazione dei medesimi impianti "su ospedali, case di cura e di riposo, scuole e asili nido", ritenuta da questa Corte, con la già citata sentenza [n. 307 del 2003](#) (v. il punto 20 del "considerato in diritto"), compatibile con la legge quadro n. 36 del 2001. Il divieto ora in

questione, come quello esaminato in questa sentenza, non eccede l'ambito di un "criterio di localizzazione", sia pure formulato in negativo, la cui determinazione, a norma dell'art. 3, comma 1, lettera d), numero 1), e dell'art. 8, comma 1, lettera e), della legge quadro, spetta alle Regioni. Esso, infatti, a differenza di quello contenuto nell'art. 3, comma 12, lettera a), della legge regionale n. 4 del 2002, precedentemente esaminato, comporta la necessità di una sempre possibile localizzazione alternativa, ma non è tale da poter determinare l'impossibilità della localizzazione stessa.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 12, lettera a), della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative);

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 10 giugno 2002, n. 12 [Differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di installazione di impianti di telecomunicazioni e radiotelevisione di cui all'art. 3, comma 12, lettera a), della legge regionale 6 marzo 2002, n. 4], sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 ottobre 2003.

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Gustavo ZAGREBELSKY, Redattore

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2003.