

# Sentenza 1-7 ottobre 2003 n. 308 della Corte Costituzionale

**N. 308 SENTENZA 1 7 ottobre 2003.**

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Riccardo CHIEPPA;

Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Al o FINOCCHIARO;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il di erimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento, notificato il 23 aprile 2001, depositato in cancelleria il 3 maggio 2001 e iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2001.



ricorrente aggiunge di avere «concretamente, ripetutamente ed efficacemente» esercitato detta competenza, sotto diversi profili, per mezzo di vari atti normativi e segnatamente:

(a) quanto alla localizzazione e al trasferimento degli impianti, attraverso la legge provinciale 28 aprile 1997, n.9 (Individuazione di siti per la localizzazione di impianti di radiodiffusione), il cui articolo 1 attribuisce alla Giunta provinciale il potere di formulare proposte di individuazione di siti per la localizzazione di impianti di radiodiffusione sonora e televisiva ai fini del conseguimento dell'intesa con lo Stato (commi 1 e 2), disponendo altresì anche per garantire «la protezione dall'esposizione ai campi elettromagnetici» l'installazione negli appositi siti individuati dal piano nazionale di assegnazione delle radiofrequenze o, nelle more dell'approvazione, nei siti individuati dalla Giunta provinciale, oltre che degli impianti radiotelevisivi, anche degli altri impianti stessi per le telecomunicazioni (comma 2-bis, introdotto dalla legge provinciale 20 marzo 2000, n.3);

mentre l'articolo 4 prevede la rimozione, a cura dei rispettivi concessionari, degli impianti radiotelevisivi collocati fuori dalle aree individuate dal suddetto piano (comma 1), conferendo alla Giunta provinciale il potere, in caso di inadempienza, di provvedervi d'ufficio a spese del trasgressore (comma 2);

(b) quanto al risanamento degli impianti, con la legge provinciale 11 settembre 1998, n.10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998), il cui articolo 61, modificato dall'articolo 20 della legge provinciale n.3 del 2000, dispone che il decreto del Ministro dell'ambiente 10 settembre 1998, n. 381 (Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana), trovi applicazione anche nell'ambito della Provincia di Trento, prevedendo espressamente che la Giunta provinciale provveda con proprio regolamento a disciplinare l'attuazione dello stesso decreto ministeriale;

(c) con il decreto del Presidente della Giunta provinciale 29 giugno 2000, n.13-31/Leg. (Disposizioni regolamentari concernenti la protezione dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, ai sensi dell'articolo 61 della legge provinciale 11 settembre 1998, n.10), il quale esclude (articolo 2) che gli impianti stessi delle telecomunicazioni possano essere ubicati nelle vicinanze di determinati luoghi espressamente indicati, qualora tale ubicazione non renda possibile il conseguimento di specifici obiettivi di qualità, determinati peraltro osserva la Provincia «in termini più rigorosi rispetto alla corrispondente normativa statale», precisando poi che gli impianti stessi ivi compresi quelli destinati alle trasmissioni radiotelevisive, ai sensi dell'articolo 8 dello stesso regolamento provinciale che si trovino in prossimità di quei luoghi in violazione degli obiettivi di qualità stabiliti dall'articolo 2, o che comunque superino i limiti di esposizione ed i valori di cui agli articoli 3 e 4 del citato

d.m. n. 381 del 1998, siano «ricondotti a conformita ovvero delocalizzati a cura dei soggetti gestori degli impianti stessi» (articolo 5), e prevedendo inoltre, al fine di garantire il rispetto delle norme citate, un articolato sistema di controlli imperniato sull'opera dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e sul potere, conferito ai sindaci dei comuni interessati, di dare eventuali trasgressori e di provvedere, in caso di ulteriore inadempienza, alla sospensione e alla successiva disattivazione e rimozione degli impianti che non rispettino tali limiti (articolo 6); non senza considerare prosegue ancora la ricorrente come già l'articolo 3 della sopra richiamata legge provinciale n. 9 del 1997 prevedesse, quanto all'osservanza dei requisiti tecnici fissati dalla Giunta provinciale per l'installazione degli impianti radiotelevisivi, un autonomo sistema di controlli, corredato da apposite sanzioni.

1.4. Secondo la ricorrente, su tale complessiva normativa provinciale verrebbe ora direttamente a incidere la disciplina recata dalla disposizione impugnata, che, dettando norme per il «trasferimento e risanamento degli impianti radiotelevisivi»: (a) prevede, a cura del Ministero delle comunicazioni, il trasferimento nei siti individuati a livello nazionale dai piani di assegnazione delle frequenze o, in attesa di quelli, nei siti individuati dalle regioni o dalle province autonome degli impianti radiotelevisivi che superino i valori massimi di emissioni elettromagnetiche previsti dal d.m. n. 381 del 1998 (comma 1); (b) stabilisce le modalità dell'individuazione dei siti ad opera di regioni e province autonome (comma 1-bis); (c) si preoccupa in fine di apprestare apposite misure sanzionatorie volte a garantire l'effettività delle azioni di risanamento già previste dall'articolo 5 del d.m. n. 381 del 1998, stabilendo, per l'ipotesi in cui i titolari degli impianti non ottemperino all'ordine di riduzione a conformita, l'irrogazione di una sanzione pecuniaria da parte delle regioni e delle province autonome e prevedendo, in caso di reiterazione della violazione, la disattivazione degli impianti ad opera del Ministro dell'ambiente (comma 2).

In tal modo, ad avviso della ricorrente, la normativa statale «sovrappone, alle competenze e procedure individuate dalla legge provinciale, competenze e procedure determinate dalla legge statale, tra l'altro attribuendo ad organi statali compiti oggi svolti da organi provinciali o da organi individuati dalla legge provinciale», e ciò si tradurrebbe in una invasione delle competenze attribuite alla Provincia autonoma di Trento dagli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992.

In primo luogo, sussisterebbe la dedotta violazione del richiamato articolo 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992 il quale stabilisce che nelle materie di competenza provinciale le norme dettate dalla legislazione statale non operino direttamente, salvo l'obbligo di successivo adeguamento semestrale da parte delle

province autonome ai principi dettati da tali norme statali -, in quanto, non potendosi dubitare che la competenza normativa ed amministrativa in materia di trasferimento degli impianti nei siti previsti e di azioni di risanamento spetti alla Provincia, il disposto dell'articolo 2 del decreto-legge n. 5 del 2001 non avrebbe dovuto disciplinare direttamente il trasferimento e il risanamento degli impianti di di usione radiotelevisiva anche con riferimento alla Provincia autonoma di Trento. In questo modo, secondo la ricorrente, la legislazione statale verrebbe a sovrapporsi alla disciplina dettata dalle leggi provinciali sopra citate (nonche alla normativa attuativa dettata dal regolamento provinciale n. 13-31/Leg. del 2000), e cio in aperto contrasto con l'articolo 2 del decreto legislativo n.266 del 1992, che osserva la Provincia ricorrente tale sovrapposizione ha proprio inteso evitare.

In secondo luogo, la disciplina impugnata risulterebbe censurabile per un ulteriore pro lo di incostituzionalita , prevedendo essa, in violazione dello statuto di autonomia e delle norme di attuazione (articolo 4 del decreto legislativo n.266 del 1992), «che attivita amministrative locali siano svolte da organi statali, tra l'altro in sostituzione di compiti e poteri oggi gia svolti dalle autorita provinciali».

Aggiunge la ricorrente che le censurate riserve a favore dell'apparato statale delle potestà amministrative in tema di controllo sugli impianti di radiodi usione televisiva non potrebbero essere giustificate neppure dall'esigenza di garantire in modo uniforme per l'intero territorio nazionale il preminente interesse alla tutela dell'ambiente; nella specie, infatti, non si tratta di un interesse non frazionabile, ma, al contrario, di un interesse «per sua natura frazionato», la cui migliore cura spetterebbe appunto alla ricorrente Provincia, alla quale lo statuto, e la citata normativa di attuazione, attribuiscono l'esercizio esclusivo della relativa funzione amministrativa.

regioni e delle province autonome, nei siti individuati dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica analogica e dai predetti piani e, no alla loro adozione, nei siti indicati dalle regioni e dalle province autonome, purché ritenuti idonei sotto l'aspetto radioelettrico dal Ministero delle Comunicazioni, che dispone il trasferimento e, decorsi inutilmente centoventi giorni, d'intesa con il Ministero dell'ambiente, disattiva gli impianti no al trasferimento»; al comma 1-bis, che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano indicano i siti di cui al comma 1, sentiti i comuni competenti, ferme restando le competenze attribuite ai comuni medesimi in materia di urbanistica ed edilizia per quanto riguarda l'installazione degli impianti di telefonia mobile anche ai fini della tutela dell'ambiente, del paesaggio nonché della tutela della salute»; al comma 2, che «le azioni di risanamento previste dall'articolo 5 del decreto 10 settembre 1998, n. 381 del Ministro dell'ambiente sono disposte dalle regioni e dalle province autonome a carico dei titolari degli impianti. I soggetti che non ottemperano all'ordine di riduzione a conformità, nei termini e con le modalità ivi previsti, sono puniti con [ ] sanzione amministrativa pecuniaria [ ] irrogata dalle regioni e dalle province autonome. In caso di reiterazione della violazione, il Ministro dell'ambiente [ ], di concerto con il Ministro della Sanità e con il Ministro delle comunicazioni, dispone, anche su segnalazione delle regioni e delle province autonome, la disattivazione degli impianti, alla quale provvedono i competenti organi del Ministero delle comunicazioni, no all'esecuzione delle azioni di risanamento».

Ritiene la Provincia ricorrente di essere titolare della competenza normativa e amministrativa in materia di «delocalizzazione» e di «risanamento di impianti radiotelevisivi», in forza degli articoli 2; 4; 8, numeri 4), 5), 6), 14), 16), 17), 18), 19), 21) e 24); 9, numeri 9) e 10); 16 e 102 del d.P.R. 31 agosto 1972, n.670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e delle relative norme di attuazione.

Conseguentemente, posto che le norme ricordate pretendano di valere immediatamente anche nell'ambito della Provincia di Trento, il legislatore statale non avrebbe potuto disciplinare direttamente la materia in questione. L'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), non ammetterebbe una simile incidenza diretta della legislazione statale nell'ambito provinciale. Esso prevede infatti l'adeguamento della preesistente legislazione della Provincia, nei limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e nei sei mesi successivi alla pubblicazione della normativa statale, restando nel frattempo applicabile la legislazione provinciale.

Inoltre, la normativa statale sottoposta al controllo di legittimità costituzionale si

porrebbe in contrasto anche con l'articolo 4 del decreto legislativo n.266 del 1992, sopra ricordato. Essa infatti, prevedendo lo svolgimento di attività amministrative locali da parte di autorità statali, anche in sostituzione di compiti e poteri svolti presentemente da autorità provinciali alla stregua della vigente legislazione provinciale, non rispetterebbe il divieto stabilito a carico del legislatore nazionale dalla norma di attuazione invocata di attribuire a organi statali, nelle materie di competenza propria delle province autonome, funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

2. La questione non è fondata.

valori di attenzione e degli obiettivi di qualità [quali definiti dall'articolo 3, comma 1, della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), rispettivamente alle lettere b), c), e d), numero 2)], finalizzati alla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, come parte del sistema normativo preposto alla disciplina degli apparati tecnici necessari alla formazione della rete generale delle telecomunicazioni, secondo anche l'indicazione che proviene dalla normativa europea (direttiva 96/2/CE della Commissione; direttiva 90/338/CEE della Commissione; nonché, sul piano tecnico, raccomandazione del Consiglio 1999/519/CE). La correlativa attività di vigilanza nel campo dell'intensità delle emissioni elettromagnetiche è stata assegnata, per lo Stato, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni [articolo 1, comma 6, lettera a), numero 15), della legge 31 luglio 1997, n. 249], e l'articolo 4, comma 1, della citata legge n. 36 del 2001 entrata in vigore tra l'emanazione del decreto-legge in cui è compreso l'articolo 2 impugnato, e la sua conversione in legge ha ribadito la competenza dello Stato in questa materia «in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee in relazione alle finalità di cui all'articolo 1» della legge medesima. I provvedimenti relativi alla «delocalizzazione» e al «risanamento di impianti radiotelevisivi» rientrano evidentemente in questo quadro, fortemente caratterizzato in senso unitario.

Poiché l'operatività degli articoli 2 e 4 del decreto legislativo n. 266 del 1992 presuppone dunque, come si è rilevato, la pertinenza della materia alla competenza provinciale e poiché non è questo il caso che si verifica nella specie, risulta l'infondatezza della questione sollevata sulla base della pretesa violazione di tali due articoli del decreto legislativo di attuazione dello statuto speciale in tema di rapporto tra attività legislativa e amministrativa statale e provinciale.

4. È vero, peraltro, che gli interventi per la «delocalizzazione» e il «risanamento di impianti radiotelevisivi», pur distinguendosi materialmente dalle competenze legislative della Provincia, indirettamente, quanto agli effetti, ne coinvolgono varie, statutariamente garantite, tra quelle invocate dalla ricorrente e sopra richiamate. Lo stesso menzionato articolo 4 della legge n. 36 del 2001, nell'attribuire allo Stato l'esercizio delle funzioni relative alla determinazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b), c) e d), numero 2), della medesima legge, in considerazione del preminente interesse nazionale alla definizione di criteri unitari e di normative omogenee, richiama le finalità di cui all'articolo 1, tra cui sono comprese la tutela della salute, dell'ambiente e del paesaggio. Dal punto di vista delle finalità perseguite nell'esercizio delle funzioni statali, la competenza che l'articolo 2 riconosce allo Stato si incontra dunque con alcune di quelle statutariamente attribuite alla



Provincia.

In casi di questo genere, come questa Corte ha numerose volte affermato (per tutte, sentenze n. 96 del 2003, n. 422 del 2002), occorre addivenire a forme di esercizio delle funzioni, da parte dell'ente competente, attraverso le quali siano e cacemente rappresentati tutti gli interessi e le posizioni costituzionalmente rilevanti. Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della «leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione. In materia di radiocomunicazioni, questo principio, recepito nella legislazione [articolo 8, comma 1, lettera a), della legge n.36 del 2001], è stato originariamente affermato da questa Corte già nella sentenza n. 21 del 1991, nella quale è stata sottolineata la necessaria partecipazione, con effettivi poteri di codeterminazione, delle autonomie regionali e provinciali all'elaborazione del piano di assegnazione delle radiofrequenze, implicante (a norma dell'articolo 3, comma 7, della legge 6 agosto 1990, n. 223) la determinazione, sulla base dei bacini di utenza, delle aree di servizio degli impianti radiotelevisivi e quindi della loro localizzazione sul territorio.

La medesima esigenza di partecipazione delle autonomie regionali e provinciali si verifica anche nel caso in esame, stante l'effetto di coinvolgimento di funzioni regionali e provinciali delle determinazioni concernenti la «delocalizzazione» e il «risanamento di impianti radiotelevisivi».

E infatti le norme impugnate collocano le regioni e le province autonome in momenti-chiave dei procedimenti destinati a concludersi con quelle determinazioni, assegnate alla competenza di autorità amministrative statali. Infatti, a norma del comma 1 dell'articolo 2 impugnato, le regioni e le province dispongono del potere di iniziativa nel procedimento di trasferimento degli impianti fuori norma e la nuova localizzazione viene disposta nei siti individuati dai piani nazionali di assegnazione delle frequenze, individuazione alla quale partecipano, come si è detto, regioni e province autonome; ovvero, in mancanza, nei siti dalle medesime regioni e province autonome indicati, sentiti i comuni competenti (comma 1-bis), purché ritenuti idonei, sotto l'aspetto radioelettrico, dall'autorità ministeriale. A norma del comma 2 dell'articolo 2, poi, le azioni di risanamento sono disposte dalle regioni e dalle province autonome, alle quali spetta l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista. La disattivazione degli impianti, in caso di reiterazione delle violazioni, è disposta dall'autorità ministeriale ma presuppone le azioni di risanamento avviate su iniziativa delle regioni e delle province, alle quali spetta la segnalazione all'autorità centrale dell'esistenza dei presupposti per la disattivazione.

Dal che risulta con evidenza che la legislazione dello Stato, per i procedimenti in questione, si è ispirata al principio di leale cooperazione con regioni e province

autonome.

5. La ricorrente sottolinea l'esistenza nella Provincia di Trento di una legislazione concernente la localizzazione dei siti, compreso il trasferimento in essi degli impianti, il controllo sulle emissioni e le azioni di risanamento; una legislazione che risulterebbe pienamente conforme alle direttrici della legislazione dello Stato e, anzi, sotto qualche aspetto, anche più rigorosa. Da questa constatazione, peraltro, non discendono conseguenze che possano modificare il risultato del precedente scrutinio di legittimità costituzionale delle norme denunciate, che riguarda non il contenuto delle scelte legislative ma la spettanza delle stesse alle competenze dello Stato o della Provincia autonoma.

Per questi motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto-legge 23 gennaio 2001, n. 5 (Disposizioni urgenti per il differimento di termini in materia di trasmissioni radiotelevisive analogiche e digitali, nonché per il risanamento di impianti radiotelevisivi), convertito, con modificazioni, dalla legge 20 marzo 2001, n. 66, sollevata, in riferimento agli articoli 2, 4, 8, numeri 4), 5), 6), 14), 16), 17), 18), 19), 21) e 24), 9, numeri 9) e 10), 16 e 102 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e agli articoli 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1° ottobre 2003.

Il Presidente: Chieppa

Il redattore: Zagrebelsky

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 ottobre 2003.

Il direttore della cancelleria: Di Paola