

Osservatorio legislativo interregionale

Bologna 10 – 11 aprile 2003

**Ricorsi delle Regioni a Statuto ordinario alla
Corte Costituzionale**

A cura di
Dott.ssa Ornella Guglielmino

CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N 88. del 19 novembre 2002 (GU 2/2003.)

Materia: Opere pubbliche – infrastrutture di telecomunicazioni strategiche

Limiti violati: Articoli. 3, 9, 32, 70, 76, 117 e 118 Cost. e art. 174 del trattato istitutivo della Comunità europea; legge statale n. 36/2001 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici). Violazione del principio della certezza del diritto, del principio di parità di trattamento tra autonomie regionali e del principio di ragionevolezza e principio di precauzione.

Ricorrente/i: Regione Emilia-Romagna

Oggetto del ricorso: Decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443).

Annotazioni: Anche la Regione Emilia-Romagna, chiede la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), per violazione degli artt. 3, 9, 32, 70, 76, 117 e 118 della costituzione e dell'art. 174 del trattato istitutivo della Comunità europea.

La illegittimità costituzionale deriverebbe, secondo la Regione, per incostituzionalità della legge n. 443/2001. Infatti il d.lgs. impugnato costituisce, o almeno asserisce di costituire, attuazione della legge n. 443/2001. La Regione Emilia-Romagna ha impugnato tale legge per ragioni che permangono inalterate e che si riflettono inevitabilmente sul decreto legislativo n. 198/2002 e tali argomentazioni non sono affatto superate dalle modifiche introdotte con la legge n. 166 del 2002: se è vero infatti che tale legge ha, quanto alla programmazione delle opere, previsto (ancorché solo per il futuro) procedure di intesa sia con la singola regione interessata sia con la conferenza Stato-Regioni, neppure tali previsioni hanno modificato l'impianto fondamentale della legge n. 443, basato sulla attrazione alla competenza statale non solo della programmazione, ma anche dell'approvazione dei progetti ed in larghissima misura della stessa realizzazione delle opere - sia pubbliche che private - mediante la semplice soggettiva qualificazione delle stesse come "strategiche" e di "preminente interesse nazionale". Dunque, a parte il fatto che la legge n. 166/2002 non incide sul primo programma delle "grandi opere" di cui alla delibera CIPE n. 121/2001 (cui si rifà il d.lgs. impugnato), l'art. 1 legge n. 443/2001 tuttora contempla una generica categoria di opere pubbliche, ben al di là dei

confini assegnati alla potestà legislativa statale dai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., non potendo più valere l'interesse nazionale ai fini del ritaglio delle materie e, comunque, non potendo l'interesse nazionale essere rimesso alla discrezionale definizione del Governo (Secondo la Regione tale ultimo principio già operava anche nel vigore del vecchio Titolo V: e si rifà in proposito alla giurisprudenza costituzionale sul principio di legalità sostanziale degli atti di indirizzo e coordinamento). Dunque, è evidente che, ove ritenuta dalla Corte costituzionale, l'illegittimità costituzionale delle impugnate disposizioni della legge n. 443 del 2001 non può non riflettersi direttamente sulla legittimità del decreto legislativo delegato emanato in base ad essa.

L'art. 1, comma 2, legge n. 443/2001 delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi "volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1", cioè delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi "strategici e di preminente interesse nazionale". Si tratta, in pratica, delle c.d. "grandi opere": valichi, ponte sullo stretto di Messina, opere stradali e ferroviarie, ecc., cioè di opere specifiche e chiaramente individuate. Pare chiaro che l'installazione di una pluralità di antenne, di tralicci, di impianti radiotrasmittenti, di ripetitori ecc. ed a maggiore ragione la modifica degli impianti esistenti non rientrano fra le grandi opere "di preminente interesse nazionale". Si tratta, invece, di una miriade di piccole opere, la cui natura non muta per il fatto che l'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 198 le qualifica "opere di interesse nazionale". La natura specifica ed individua delle opere di cui alla legge n. 443 risulta evidente dalla considerazione dei principi e criteri direttivi dettati dal comma 2 dell'art. 1, ai quali i decreti delegati sono tenuti ad attenersi. Dalla previsione della "finanza di progetto" (lett. a) al riferimento alle procedure concessorie e autorizzatorie, che hanno specifico riferimento ai "progetti preliminari" ed alla "localizzazione dell'opera" da effettuare di intesa con la regione competente (lett. b), alla attribuzione "al CIPE, integrato dai presidenti delle regioni interessate", di diversi compiti, quali "approvare il progetto preliminare e definitivo", "vigilare sulla esecuzione dei progetti approvati", anche "adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera e, ove prevista, della VIA" (lett. c), e via via allo stesso modo per tutti i principi e criteri direttivi. La non riconducibilità del d.lgs. n. 198 all'art. 1, comma 2, legge n. 443/2001 è confermata chiaramente dal fatto che il d.lgs. n. 198 detta una disciplina che (ovviamente) non si ispira affatto ai principi direttivi della legge di delega: anzi, il d.lgs. n. 198 si "autodetta" (nell'art. 1) i propri principi direttivi, così rendendo palese che esso non trova fondamento nella legge n. 443/2001. Il Governo ha dunque, secondo la ricorrente, utilizzato impropriamente e strumentalmente la delega di cui all'art. 1 legge n. 443/2001, espandendo il concetto di infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale al di fuori dell'ambito chiaramente definito dalla legge di delega. Né, naturalmente, tale conclusione è inficiata dal fatto che l'allegato 5 della delibera CIPE n.

121/2001 contemplici interventi nel comparto delle telecomunicazioni: a parte il fatto che l'allegato 5 prevede solo investimenti finanziari per la realizzazione di reti, se il d.lgs. n. 198 è fuoriuscito dall'oggetto della legge di delega, la sua incostituzionalità non può certo essere sanata dal fatto che un atto amministrativo ha anch'esso applicato scorrettamente la legge n. 443/2001. Dunque, il decreto legislativo impugnato interviene nelle materie di competenza residuale o concorrente regionale, senza alcuna base giuridica nella legge di delega, con conseguente violazione dell'art. 117, commi 2, 3 e 4 e dell'art. 70 della Costituzione, usurpando al tempo stesso i poteri legislativi delle Camere e quelli delle Regioni.

Il decreto legislativo impugnato non corrisponde per nulla, secondo la regione, ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega come riprova che esso è in realtà estraneo all'oggetto stesso della delega. Praticamente, nulla di ciò che è stabilito tra i principi e criteri direttivi della delega trova corrispondenza nelle disposizioni del decreto n. 198: non vi è alcuna disciplina della conferenza di servizi (lett. d), meno ancora dell'affidamento mediante gara ad un unico soggetto contraente (lett. e), dell'affidamento a contraente generale (lett. f), dell'obbligo di rispetto della normativa europea in tema di appalti pubblici (lett. g), o di specifiche deroghe alla vigente disciplina in materia di aggiudicazione e di realizzazione dei lavori pubblici (lett. h). Né risultano pertinenti singolarmente gli oggetti, i criteri di cui alle rimanenti lettere i) l), m), n), o). Secondo la ricorrente oggetto e principi di delega e decreto legislativo delegato costituiscono universi separati e non comunicanti. In realtà, la disciplina dettata dal Governo è percorsa da una radicale contraddizione. Infatti, se - pur contro il senso normativo della legge n. 443 - si fossero volute concepire le "reti" di telecomunicazione come "opere" nel loro insieme, esse si sarebbero dovute considerare nella loro globalità, applicando allora gli istituti generali previsti dalla legge n. 443 e dai principi di delega in tema di approvazione dei progetti, competenza alle concessioni, approvazione delle localizzazioni d'intesa con le regioni interessate, tipologia di gara, valutazione di impatto ambientale etc. "Si sarebbe trattato di un disegno in un certo senso mostruoso, e radicalmente espropriativo delle competenze locali, oltre che regionali, ma tale disegno avrebbe avuto una sua esteriore corrispondenza con le previsioni della legge n. 443 e con i principi della delega." Se invece le installazioni per le telecomunicazioni rimangono, come nel decreto legislativo n. 198 singole opere, soggette ciascuna alla sua disciplina in relazione alla dimensione singola di essa, all'autorizzazione locale, etc., allora si esce completamente non solo dall'oggetto ma anche dalla logica normativa della legge n. 443, e si pone in essere una disciplina che non ha più alcun contatto con quella della legge di delega, che non è legittimata da questa e che comunque ne viola i principi. La contraddizione della disciplina di cui al d.lgs. n. 198 del 2002 con la legge n. 443 del 2001 emerge con chiarezza anche se si considera il contenuto dell'allegato 5 della delibera CIPE n. 121/2001, pure richiamato nelle premesse del decreto. Infatti l'allegato 5, pur nella sua

generale illegittimità di cui si è detto in premessa, e pur non individuando affatto le opere, per le quali rinvia ad una successiva "distinta", si riferisce pur sempre a reti, ovvero a progetti unitariamente concepiti ed aventi rilievo giuridico in quanto progetti unitari: "reti a banda larga", "reti per terminali" e "reti per televisione digitale terrestre". Invece il d.lgs. n. 198 disciplina in realtà i singoli impianti e le opere civili e gli scavi cioè, in pratica, "piccole opere" (per quanto pericolose per la salute). Fra l'altro, lo schema di decreto legislativo sottoposto al parere della conferenza unificata si intitolava disposizioni per accelerare la realizzazione delle infrastrutture per le reti di telecomunicazioni, e le regioni avevano chiesto un chiarimento sull'oggetto del decreto, ritenendo non coerente il titolo dello schema con l'art. 3 (corrispondente all'attuale art. 4), che contemplava impianti non riconducibili a reti (v. il parere della conferenza unificata 20 giugno 2002, rep. n. 582, ed in particolare l'allegato A). L'allontanamento della normativa contestata dall'ambito normativo e dai principi della legge n. 443 del 2001 trova conferma letterale nell'art. 3, comma 1, secondo il quale "le categorie di infrastrutture di telecomunicazioni, considerate strategiche" ai sensi dell'art. 1, comma 1, legge n. 443/2001, "sono opere di interesse nazionale, realizzabili esclusivamente sulla base delle procedure definite dal presente decreto". Ora è agevole osservare che la legge n. 443 del 2001 non prevedeva affatto né consentiva la definizione di "categorie" di opere che siano di preminente interesse strategico in quanto astrattamente appartenenti alla categoria, ma prevedeva e prevede l'individuazione di specifiche opere, in concreto individuate a mezzo di un programma come di interesse strategico. La Regione Emilia-Romagna ha contestato tale disposizione nel ricorso relativo alla legge n. 443: ma soltanto questa è la disposizione nel cui ambito può muoversi qualunque decreto legislativo delegato. Anche questo profilo conferma la generale illegittimità del decreto legislativo impugnato per estraneità alla legge n. 443, e comunque alla delega ed ai suoi principi.

Un ulteriore diverso profilo di violazione della legge di delega concerne in particolare l'art. 3 d.lgs. n. 198, che eccede la delega perché rende possibile la realizzazione delle infrastrutture "anche in deroga... ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento", laddove l'art. 1, comma 2, legge n. 443 prevedeva solo una deroga "agli artt. 2, da 7 a 16, 19, 20, 21, da 23 a 30, 32, 34, 37-bis, 37-ter e 37-quater della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, nonché alle ulteriori disposizioni della medesima legge che non siano necessaria ed immediata applicazione delle direttive comunitarie".

Il d.lgs. n. 198 del 2002 viola la legge di delega, e lo stesso principio della certezza del diritto, sotto ulteriori profili. L'art. 3, comma 1, asserisce che "le categorie di infrastrutture

di telecomunicazioni, considerate strategiche ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sono opere di interesse nazionale, realizzabili esclusivamente sulla base delle procedure definite dal presente

decreto". La violazione della delega è confermata, secondo la Regione, dall'art. 4, comma 1, secondo il quale "l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici e la modifica delle caratteristiche di emissione di questi ultimi ed, in specie, l'installazione di torri, di tralicci, di impianti radio-trasmittenti, di ripetitori di servizi di telecomunicazione, di stazioni radio base per reti di telecomunicazioni mobili GSM/UMTS, per reti di diffusione, distribuzione e contribuzione dedicate alla televisione digitale terrestre, per reti a radiofrequenza dedicate alle emergenze sanitarie ed alla protezione civile, nonché per reti radio a larga banda punto multipunto nelle bande di frequenza all'uopo assegnate, viene autorizzata dagli enti locali" secondo le regole e procedure di seguito stabilite. In tale disposizione manca ogni riferimento ad infrastrutture che siano dichiarate "strategiche" ai sensi della legge n. 443 del 2001. Risulta dunque possibile una interpretazione che consideri la disciplina del d.lgs. n. 198 del 2002 come operante in genere per tutte le opere del tipo indicato, a prescindere dal collegamento con opere strategiche ai sensi della legge n. 443/2001. Tale ipotetica interpretazione è rafforzata dallo stesso comma 2 dell'art. 3. Infatti, dopo che il comma 1 di tale disposizione si è riferito alle "categorie" di opere strategiche il comma 2 stabilisce che "le infrastrutture di cui all'art. 4 ... sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento". Si rafforza così l'impressione che la disciplina dell'art. 4 (e degli articoli seguenti) sia autonoma, che cioè si riferisca a tali infrastrutture radioelettriche in genere, a prescindere da un collegamento con le opere strategiche: in effetti, diversamente avrebbe dovuto essere l'art. 4, comma 1, a richiamare espressamente l'art. 3, limitando la propria disciplina alle opere strategiche ai sensi di tale articolo, e non l'art. 3, comma 2, a riferirsi alle opere dell'art. 4, comma 1. Se tale fosse l'interpretazione da darsi della normativa dell'art. 4, essa non avrebbe neppure sotto questo profilo alcun collegamento con la legge di delega, la quale ovviamente in nessun caso può intendersi come riferita alla disciplina delle infrastrutture radioelettriche in quanto tali: con conseguente radicale illegittimità costituzionale e invasività. Ma anche ove si mantenga in via interpretativa il collegamento con la legge di delega, e dunque si limiti la disciplina di cui agli artt. 4 e seguenti alle infrastrutture che possano dirsi opere strategiche ai sensi di tale legge, il complesso normativo che ne risulta è assolutamente incerto. In effetti, il solo modo di renderlo riferibile a qualche opera particolare sta nella deliberazione del CIPE prevista dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001. Ma tale deliberazione è già stata assunta, e per la parte relativa alle telecomunicazioni (all. 5) essa si limita come detto (anche a non voler considerare la sua illegittimità) ad un preventivo di spesa di ditte varie! Risulta dunque evidente che l'intera disciplina del d.lgs. n. 198 del 2002 o è palesemente al di fuori della delega - in quanto disciplina di infrastrutture di telecomunicazioni in generale - o è assolutamente inapplicabile, per mancanza o indeterminatezza del proprio

oggetto, lasciato indefinito dalla citata deliberazione del CIPE. L'assoluta incertezza ed indeterminatezza su quali siano esattamente le fattispecie disciplinate dal d.lgs. n. 198 del 2002 - tanto più grave in quanto attraverso il meccanismo della mera denuncia di inizio attività le sue disposizioni vengono ad essere applicate dai diretti interessati - ne determina l'illegittimità costituzionale sotto questo ulteriore profilo.

Con riferimento al d.lgs. n. 198/2002, in sé e per sé considerato, la ricorrente osserva innanzitutto che la materia da esso disciplinata - riguardante l'installazione di infrastrutture per impianti radioelettrici, di torri e tralicci, di impianti radiotrasmettenti, di stazioni radio base per reti di telecomunicazioni di vario genere - non rientra sicuramente tra quelle riservate allo Stato dal comma 2 dell'art. 117 Cost. Le opere in questione non appaiono, infatti, riconducibili ad alcuna delle espressioni usate dall'art. 117, comma 2, per designare le materie considerate. In particolare, non potrebbe essere richiamata la materia di cui alla lettera s) del comma 2, indicata come "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", se non per quei limitati richiami alla tutela dell'ambiente contenuti nel d.lgs. impugnato (v. l'art. 1, lettera d) e lettera f), l'art. 4, comma 1, ultima parte, e comma 2, l'art. 5, comma 2 e comma 7, l'art. 7, comma 5, l'art. 9, comma 3). Né potrebbe essere invocata la lettera m), dato che il d.lgs. n. 198 non si occupa certo di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti, mirando invece a "massimizzare" i sistemi di telecomunicazione. D'altra parte è lo stesso legislatore a escludere di aver agito nell'esercizio della potestà esclusiva là dove asserisce all'art. 1 di dettare "principi fondamentali" nella materia considerata lasciando, così, intendere che il decreto si collochi nell'ambito della potestà legislativa concorrente. Se non che, come si è argomentato nel ricorso contro la legge n. 443/01, fra le materie di potestà legislativa concorrente il legislatore costituzionale ha indicato precise categorie di opere - porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - nell'ambito delle quali le infrastrutture disciplinate dal decreto impugnato non possono essere ricomprese. Neppure la normativa in questione può ricondursi alla materia "ordinamento della comunicazione": la quale ha evidente riferimento non alle infrastrutture, ma alle regole sostanziali della comunicazione, a tutela della libertà di manifestazione del pensiero, della concorrenza, etc. Quanto alla materia "tutela della salute", è certo che, nella specie, il d.lgs. n. 198/2002 si è collocato in una simile prospettiva in misura molto limitata (v. l'art. 1, lettera d), l'art. 4, comma 1, ultima frase, l'art. 5, comma 2 e comma 7, l'art. 7, comma 5, l'art. 9, comma 3), preoccupandosi invece, essenzialmente (come dichiarato sin dall'intitolazione del provvedimento), di accelerare le procedure di realizzazione delle infrastrutture da esso contemplate e subordinando, anzi, per certi aspetti, al conseguimento di questo fine l'esigenza fondamentale di salvaguardare adeguatamente la salute pubblica. Né, infine, il decreto n. 193 può collocarsi nella materia "governo del territorio", se non, al limite, per la censurabile norma di cui all'art. 3, comma 2. Per altro verso, le

nuove formule utilizzate dalla Costituzione con riguardo alle "materie di legislazione concorrente" indicate nel comma 3 (la detta protesta "spetta alle Regioni" restando "riservata alla legislazione dello Stato" "la determinazione dei principi fondamentali") valgono a connotare la stessa protesta legislativa "concorrente" in modo profondamente diverso rispetto al passato (come confermato anche dalla Corte costituzionale nella sent. n. 282 del 2002). La "spettanza" alle regioni della relativa protesta sta ad indicare che quest'ultima si estende all'intera materia al massimo grado compatibile con le esigenze di unità dell'ordinamento che i "principi fondamentali" dovrebbero necessariamente esprimere. Ne discende che le formule utilizzate non possono essere utilizzate per ritagliare spazi da recuperare allo Stato, come avverrebbe nel caso di specie ove si pretendesse di ricomprendere nell'espressione "governo del territorio" o in quella "tutela della salute" la disciplina della realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni. La verità, secondo la ricorrente, è che nella materia oggetto del decreto legislativo impugnato spetta alle Regioni una potestà legislativa piena salvi gli aspetti relativi alla tutela dell'ambiente, della salute e quelli collegati al governo del territorio (cioè, alla localizzazione delle opere, in quanto si tratti di opere in grado di incidere sul "governo" del territorio). E' precisamente in un simile contesto che si collocano la legge statale n. 36/2001 ("Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici") e la legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 30/2000 ("Norme per la tutela della salute e la salvaguardia dell'ambiente dall'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici"). Nondimeno, anche a voler ammettere che il d.lgs. n. 198/2002 sia stato emanato solo nell'esercizio di una potestà legislativa concorrente (secondo la sua stessa intenzione, espressa dall'art. 1), si perviene ugualmente alla conclusione della sua illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117 Cost. Infatti, benché l'art. 1 d.lgs. n. 198 dichiari che esso detta "principi fondamentali", la realtà è che esso detta una disciplina completa ed esauriente, che tende ad inibire qualsiasi intervento legislativo regionale. Non a caso l'art. 3, comma 1, prevede che "le categorie di infrastrutture di telecomunicazioni, considerate strategiche" ai sensi dell'art. 1, comma 1, legge n. 443/01, "sono opere di interesse nazionale, realizzabili esclusivamente sulla base delle procedure definite dal presente decreto, anche in deroga alle disposizioni di cui all'art. 8, comma 1, lettera c), della legge 22 febbraio 2001, n. 36". Tale art. 8, comma 1, lettera c), ha attribuito alle regioni (già prima della riforma costituzionale) la competenza a definire le modalità di rilascio delle autorizzazioni alla installazione degli impianti considerati nella legge quadro. Con ciò si viola, oltre tutto, la stessa delega conferita dal Parlamento (e, quindi, l'art. 76 Cost.) secondo la quale il Governo avrebbe dovuto elaborare un "quadro normativo" ovvero, secondo il significato proprio della espressione, un insieme di veri e propri principi, lasciando adeguato spazio al legislatore regionale: come si evince anche dalla specificazione secondo la quale il legislatore delegato doveva esercitare il

proprio potere "nel rispetto della attribuzioni costituzionali delle regioni". Tale specificazione serviva non a "stabilire" un dovere che ovviamente deriva direttamente dalla Costituzione, ma a richiamare in concreto il legislatore delegato alla realtà della competenza regionale in materia: cosa che tale legislatore ha invece completamente disatteso. La censura esposta investe diverse disposizioni del decreto legislativo: oltre agli articoli 1 e 3, l'art. 4, comma 1, relativo alle infrastrutture di telecomunicazioni per impianti radioelettrici, l'art. 5 (Procedimenti autorizzatori per tali infrastrutture), l'art. 6 (Esiti e conseguenze), l'art. 7 (Opere civili, scavi e occupazioni di suolo pubblico), l'art. 8 (Condivisione dello scavo e coubicazione dei cavi per telecomunicazioni), l'art. 9 (Reti dorsali), l'art. 10 (Oneri connessi alle attività di installazione, scavo ed occupazione di suolo pubblico), l'art. 12 (Disposizioni finali). Per tutte tali disposizioni, infatti, oltre alle censure generali di cui ai punti 1), 2) e 3) del presente ricorso vale l'ulteriore censura di invasione della potestà legislativa affidata alle regioni in via esclusiva, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, o, qualora si ritenesse che esse rientrano in una materia di potestà concorrente, di invasione della potestà legislativa regionale concorrente, per il loro carattere dettagliato. Inoltre il d.lgs. n. 198 viola non solo l'art. 117 Cost. ma anche l'art. 118, dato che, in una materia di competenza regionale, lo Stato attribuisce potestà amministrative (v. in particolare gli art. 4 ss.).

L'art. 13, che non forma specificamente oggetto della impugnazione stabilisce che "le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità di cui al presente decreto, nell'ambito delle competenze ad esse spettanti ai sensi dei rispettivi statuti e delle norme di attuazione, secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti". E' palese che tale disposizione - che rende rilevanti le sole finalità del decreto legislativo e demanda alle singole autonomie di attuarle attraverso la propria normativa - è stata concepita come se fosse ancora vigente il precedente quadro costituzionale, nel quale si poteva dire a priori che le regioni ordinarie godevano di una autonomia limitata rispetto a quelle speciali. Ora tale quadro è mutato, e la situazione è molto più articolata: al punto che, ai sensi dell'art. 10 legge Cost. n. 3 del 2001, è proprio alle autonomie speciali che si estendono i poteri e le responsabilità delle regioni ordinarie, quando essi siano maggiori di quelli delle autonomie speciali. Ora, è evidente che nella materia delle opere pubbliche e delle infrastrutture proprio questa è la situazione, essendo in genere tale materia, tranne che per le opere menzionate dall'art. 117, comma 3, di competenza esclusiva regionale. Difetta dunque una ragione giustificatrice di un trattamento per le Regioni ordinarie differenziato e svantaggiato rispetto alle regioni speciali. D'altronde, ciò è presupposto anche dall'art. 1, comma 2, della legge n. 443 del 2001, il quale impone di salvaguardare le autonomie costituzionali delle Regioni in genere, non essendovi nella materia considerata differenze tra le ordinarie e le speciali, in virtù dell'estensione alle seconde delle nuove autonomie stabilite per le prime.

Per contro, come si è visto, dal d.lgs. n. 198/2002 le regioni a statuto ordinario non vengono neppure nominate, e la normativa dettata chiude ogni spazio a qualsiasi loro intervento.

In primo luogo, l'art. 3, comma 2 ("le infrastrutture di cui all'art. 4, ad esclusione delle torri e dei tralicci relativi alle reti di televisione digitale terrestre, sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica e sono realizzabili in ogni parte del territorio comunale, anche in deroga agli strumenti urbanistici e ad ogni altra disposizione di legge o di regolamento del diritto di installazione degli impianti di telecomunicazione), realizza una vera e propria deregulation del settore. Essa vanifica le previsioni degli strumenti urbanistici e, a quanto pare, rende persino superflua la concessione edilizia, la cui necessità per gli impianti in questione risulta peraltro chiaramente dall'art. 3, comma 1, d.lgs. n. 380/2001 (t.u. in materia edilizia, che entrerà in vigore il 30 giugno 2003), ai sensi del quale rientrano fra gli "interventi di nuova costruzione ... la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato" e "l'installazione di torri e tralicci per impianti-radio ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione". Ciò privilegia in modo esasperato ed irrazionale l'interesse d'impresa all'installazione degli impianti, a scapito di interessi di livello costituzionale come quello alla tutela del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. e quello all'ordinato sviluppo urbanistico del territorio, ed in definitiva oltre il limite della "utilità sociale", con conseguente violazione dell'art. 41, secondo comma, Cost. All'incostituzionalità per questi profili della norma si accompagnano la lesione delle competenze amministrative regionali in materia urbanistica (vanificandosi le scelte compiute in sede di pianificazione, e rendendo superfluo lo stesso concetto di urbanistica) e persino la sottrazione alle regioni di competenze che ad esse erano riconosciute già nel vigore della precedente versione del Titolo V della parte seconda: dato che, in base all'art. 8, comma 1, lett. a) della legge n. 36/2001, spetta alle regioni l'"individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per telefonia mobile, degli impianti radioelettrici e degli impianti per radiodiffusione". A maggior ragione tale competenza non può essere sottratta alle regioni nel nuovo quadro costituzionale. Inoltre, stabilendo l'art. 3, comma 2, la derogabilità di "ogni disposizione di legge", si viola anche la potestà legislativa regionale in materia edilizia, riconosciuta dall'art. 117, comma 4, Cost. L'art. 4, comma 1, attribuisce il potere autorizzatorio agli enti locali, previo accertamento da parte dell'A.R.P.A. della compatibilità del progetto "con i limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità, stabiliti uniformemente a livello nazionale in relazione al disposto" della legge n. 36/01. Anche tale norma segna una illegittima sottrazione di competenza regionale in materia, dato che l'art. 3, comma 1, lettera d), legge n. 36/01 definisce "obiettivi di qualità, i criteri localizzativi, gli standard urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali secondo le competenze definite dall'articolo 8". Alludendo

invece ad obiettivi di qualità stabiliti a livello nazionale, l'art. 4 d.lgs. n. 198 pregiudica la competenza regionale quale definita, in attuazione della Costituzione, dalla legge n. 36/01. Inoltre, secondo l'art. 117, comma secondo, lo Stato può definire soltanto le funzioni fondamentali degli enti locali. Ora, tale disposizione è stata oggetto in dottrina di diverse interpretazioni ma sembra evidente che, per quanto si volesse assumere una nozione lata di tale concetto, in nessun caso l'attribuzione di una singola competenza autorizzativa in materia di impianti potrebbe rientrarvi. Anche sotto tale profilo è violata la Costituzione e la riserva di competenza legislativa alle regioni. Vengono poi in rilievo le norme che prevedono la semplice denuncia di inizio attività per gli impianti con potenza inferiore a 20 Watt (art. 5, comma 2) e quelle che prevedono il silenzio-assenso nel procedimento di autorizzazione (v. art. 6, comma 1, e art. 7, comma 7). Trattandosi di impianti comunque pericolosi per la salute, dato che sarebbero posti in qualunque posizione, senza regole che fissino distanze minime dalle abitazioni, tali norme attribuiscono una esasperata ed irrazionale preferenza all'interesse alla celere realizzazione degli impianti a discapito dell'interesse alla salute ed alla tutela dell'ambiente (artt. 9 e 32 Cost.). Risulta anche ed in particolare violato il principio di precauzione di cui all'art. 174, comma 2, del Trattato istitutivo ambientale che mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva "..."), recepito dalla totalità delle leggi regionali vigenti in materia (v. l'art. 1, comma 1, legge regionale Emilia-Romagna n. 30/2000). In una materia così delicata non ci si può affidare sulla "autodisciplina" dei privati, prevedendo denunce di inizio attività e meccanismi di silenzio-assenso. La censura di incostituzionalità prospettata include la lesione della sfera di competenza regionale, perché la legislazione e l'amministrazione regionale vengono costrette in un quadro di norme statali illegittime, delle quali dovrebbero comunque subire i contenuti, addivenendo a statuizioni legislative ed amministrative a loro volta di conseguenza illegittime. Si rilevi poi che la competenza concorrente statale in materia di tutela della salute ha il suo senso costituzionale nell'idea che lo Stato ne sia l'ultimo garante, e non certo nell'idea che lo Stato possa metterla a repentaglio, in contrasto con le leggi regionali che stabiliscono più elevati livelli di tutela, in conformità al diritto comunitario. In ogni modo, nell'ambito dei riparti di competenza costituzionale lo Stato avrebbe dovuto limitarsi a porre principi, lasciando alle regioni di attuarli e svilupparli: e non dettare invece norme direttamente operative, autoapplicabili dai privati interessati.