

Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale

(Nota a Corte cost. 307/2003)

di Quirino Camerlengo

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, n. 1/2004)

1. Con la sentenza in esame, la Corte costituzionale è chiamata, innanzitutto, a verificare l'attitudine della legislazione regionale ad introdurre prescrizioni più rigide rispetto a quelle statali in materia elettrosmog.

Al fine di saggiare la consistenza dei rilievi mossi dalla parte ricorrente, la Corte prende le mosse dalla rinnovata considerazione dell'ambiente quale compito, di portata trasversale, nell'esplicazione del quale lo Stato è abilitato a fissare *standard* uniformi di tutela non derogabili, di regola, dalle istituzioni regionali.

D'altro canto, atteso che la preservazione dell'ecosistema impone l'adozione di misure che s'intrecciano inevitabilmente con interessi ed esigenze localizzabili in ambito regionale, anche la Regione può legittimamente perseguire obiettivi di tutela dell'ambiente nei settori in cui può vantare la titolarità di poteri legislativi concorrenti o residuali. Nel caso di specie, la protezione dall'inquinamento elettromagnetico prodotto da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia sollecita le competenze regionali in materia di «tutela della salute», di «ordinamento della comunicazione», di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e, più in generale, di «governo del territorio».

La riconosciuta legittimazione del legislatore regionale ad assecondare finalità di preservazione dell'ecosistema in ambiti di competenza concorrente induce la Corte a verificare l'osservanza dei principi fondamentali di matrice statale, posti espressamente o desumibili in via induttiva.

Dalla normativa statale in materia traspare una nitida distinzione tra le attribuzioni statali e quelle devolute alle autorità regionali. Allo Stato è riservata la fissazione delle soglie di esposizione, vale a dire quelle misure (variamente denominate) dirette a preservare la salute dei singoli e a minimizzare l'esposizione. Alle Regioni compete la disciplina dell'uso del territorio in ordine alla localizzazione degli impianti (attraverso la fissazione di criteri localizzativi, *standard* urbanistici, prescrizioni ed incentivi) per ridurre il più possibile l'impatto negativo degli impianti sul territorio.

Ora, il dubbio paventato dalla parte ricorrente investe la pretesa aspirazione degli organi regionali a stabilire valori-soglia più bassi o regole più rigorose o anche tempi più ravvicinati per la loro adozione.

La Corte esclude la legittimità di simili deroghe, benché ispirate dalla volontà di rendere ancor più restrittive le misure di protezione adottate a livello statale. Invero, la disciplina statale di riferimento è diretta a favorire la realizzazione di impianti e reti afferenti a «rilevanti interessi nazionali», pur in materie di competenza concorrente. Pertanto, «la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato».

Nella stessa pronuncia, poi, il giudice delle leggi dichiara l'incostituzionalità di tutte quelle previsioni che, in contrasto con il principio di legalità sostanziale, assegnano alla Giunta regionale poteri amministrativi caratterizzati da una eccessiva discrezionalità.

Questa breve ricostruzione della sentenza in epigrafe impone, a questo punto, di soffermare l'attenzione proprio su questi due aspetti (inderogabilità degli *standard* uniformi di tutela e coattività del principio di legalità sostanziale) allo scopo di identificare elementi di continuità e profili di novità rispetto alla più recente giurisprudenza costituzionale.

2. Questa decisione si colloca nell'alveo tracciato dalle sentenze rese nel vigore del nuovo Titolo V e accomunate dall'affermazione dell'indole trasversale delle funzioni di tutela ambientale.

Già nella sent. 407/2002, il giudice costituzionale ha avuto modo di precisare che «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie» (cfr., in termini analoghi sent. 282/2002). Pertanto, la «tutela dell'ambiente» non può considerarsi quale materia in senso tecnico «dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Piuttosto, l'ambiente si atteggia a valore costituzionalmente protetto, «che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». Invero, dall'analisi dei lavori preparatori, si evince che la finalità perseguita dal legislatore della riforma sia stata quella di «riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

Senonché, nella decisione del 2002, quanto alla disciplina regionale in materia di attività a rischio di incidente rilevante la Corte aveva riconosciuto alle Regioni la legittimazione a rendere più restrittiva la regolamentazione protettiva concepita a livello statale. In ordine alla salvaguardia dell'ecosistema il legislatore costituzionale non ha inteso, invero, eliminare «la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato». Pertanto, la Regione «può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati».

La sentenza in commento perviene ad una conclusione differente: le prescrizioni statali in tema di elettrosmog non sono derogabili in sede regionale, «nemmeno in senso più restrittivo».

Si tratta, dunque, di identificare gli elementi di discriminazione tra le due descritte vicende processuali allo scopo di cogliere appieno l'interpretazione del dettato costituzionale offerta dalla Corte.

Con la riforma Bassanini le attività a rischio di incidente rilevante sono state oggetto di un ragguardevole conferimento alle autorità regionali. Perfezionando e ulteriormente sviluppando una linea evolutiva intrapresa negli anni precedenti, il d.lgs. 112/1998 ha mantenuto in capo allo Stato la titolarità di poteri di indirizzo e coordinamento, demandando alle Regioni le funzioni di amministrazione attiva. Questa innovazione dimostra come le funzioni amministrative relative a simili iniziative, di carattere prevalentemente industriale, riflettano innanzitutto interessi ascrivibili alla comunità locale, potendo avere ripercussioni su esigenze di carattere sovrapregionale solo in via indiretta. Pertanto, fermo restando un livello minimo di protezione stabilito dal legislatore statale in modo uniforme, la tutela degli interessi regionali può legittimare l'adozione in ambito regionale di soluzioni normative più rigorose, alla luce delle specifiche caratteristiche peculiari del contesto ambientale e produttivo di riferimento. Questa diversificazione in senso ulteriormente restrittivo rispecchia, così, la primazia degli interessi locali rispetto ad esigenze (pur sempre avvertibili, ma) che si proiettano al di fuori dei confini regionali.

Quanto all'inquinamento elettromagnetico, determinato dalla installazione di impianti di diversa natura e funzionalità, la disciplina confezionata a livello statale aspira a contemperare le insopprimibili esigenze di salvaguardia dell'integrità fisica dei consociati con le altrettanto indefettibili esigenze di sviluppo dei sistemi di comunicazione e di produzione e trasporto dell'energia elettrica. La rilevanza dell'interesse sotteso a questo secondo ordine di esigenze, tali da abbracciare l'intera comunità nazionale, eleva il livello statale quale ambito ottimale di bilanciamento, le cui conseguenti determinazioni sono così insuscettibili di eccezioni e deroghe in sede regionale.

In entrambi i casi (attività a rischio di incidente rilevante; inquinamento elettromagnetico), il compito del legislatore è quello di definire un assetto, tendenzialmente stabile, volto a conciliare interessi che, in concreto e a certe condizioni, potrebbero configgersi. Questa opera di bilanciamento, congeniale al conseguimento di una appagante e ragionevole

situazione di equilibrio, impone una ripartizione in maniera uniforme dei "pesi" che gravano sugli interessi da armonizzare, pesi da intendersi in termini di sacrifici, limitazioni, vincoli, restrizioni.

Fermo restando che per la tutela dei valori correlati alle competenze statali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., non si può prescindere da una regolamentazione minima uniforme, rimane sempre un problema di bilanciamento. Si tratta, perciò, di identificare il soggetto (legislatore statale ovvero legislatore regionale) abilitato dall'ordinamento a definire la descritta condizione di equilibrio o, più precisamente, individuare il presupposto che regge tale identificazione.

Ebbene, la Corte costituzionale identifica tale presupposto nella dimensione, nazionale o regionale, dell'interesse che prevale in relazione alla singola attività da disciplinare. Sicché, ove prevalga l'interesse di carattere unitario, non suscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale, l'assetto (quindi l'equilibrio) configurato dal legislatore statale è stabile e, in quanto tale, non tollera alterazioni introdotte in ambito regionale. Ove, invece, risulti prevalente l'interesse regionale, tale assetto è tendenzialmente variabile, ma in una sola direzione: sussistendo anche esigenze d'indole unitaria, questa flessibilità opera solo nel senso di abilitare il legislatore regionale a rendere ancor più rigoroso il regime giuridico delineato a livello statale.

Questa è, forse, la dimostrazione che l'interesse nazionale, pur formalmente espunto dal testo costituzionale, continua, al cospetto del principio di unità ed indivisibilità di cui all'art. 5 Cost., a condizionare il riparto delle attribuzioni legislative tra Stato e Regione. Più in generale, la dimensione degli interessi da soddisfare rappresenta, quale ispirazione del catalogo delle materie abbozzato dall'art. 117 Cost., l'autentico, immanente elemento di discriminazione tra competenze statali e competenze regionali.

Peraltro, questa decisione conferma che in presenza di fatti incerti da disciplinare (quale può essere, allo stato attuale delle conoscenze scientifiche, la dannosità dell'elettromagnetismo), gli spazi di manovra per il legislatore regionale sono, agli occhi della Corte, alquanto limitati ed angusti. In mancanza di dati idonei a dimostrare la sussistenza, oggettivamente verificabile, di certi processi eziologici, la carenza così riscontrata impone una disciplina uniforme, quasi che la diversificazione in ipotesi introdotta in ambito regionale possa in concreto alimentare ulteriormente simili incertezze.

3. Non poche previsioni legislative regionali sono state, poi, dichiarate incostituzionali in quanto incompatibili con il principio di legalità sostanziale. Come si vedrà meglio in seguito, pur nella loro eterogeneità, dette disposizioni sono accomunate dal riconoscimento, in capo alla Giunta regionale, di poteri eccessivamente discrezionali, non sorretti da una idonea base legislativa. In forza di tale principio, infatti, alla fonte di rango primario non compete la mera intestazione del potere amministrativo, ma anche la fissazione di criteri generali volti ad orientare nel contenuto gli atti che sono espressione di quel potere.

La consacrazione esplicita del canone della legalità sostanziale in qualche misura riflette una diffusa preoccupazione, alimentata dai più recenti indirizzi legislativi invalsi in ambito regionale. Le ragioni dell'efficienza, tali da sollecitare tempestivi interventi di riassetto dell'impianto normativo locale per adeguarlo alla mutata cornice legislativa, hanno indotto non poche realtà istituzionali regionali a riporre una grande fiducia negli strumenti operativi propri del potere esecutivo, reputati meglio di altri idonei ad assecondare questo impellente anelito di rinnovamento. Tuttavia, questa rincorsa alla rapida dismissione di un sistema ritenuto obsoleto e, per l'appunto, inefficiente ha sovente trascurato l'attuale coattività di principi ed istituti che, nonostante le profonde trasformazioni realizzate negli ultimi anni, continuano a reggere l'ordinamento, serbandosi intatta la loro vocazione legittimante. Si pensi, a questo proposito, alla contesa potestà regolamentare regionale e, dunque, alla congerie di disposizioni legislative che hanno attribuito, pur in mancanza dei nuovi statuti, tale funzione alle Giunte. Ebbene, questa vicenda non è che uno degli effetti di tale impetuoso processo di "ammodernamento" degli apparati pubblici, sempre più rispondente ad obiettivi di efficienza, efficacia, rapidità, qualità sostanziale. Al cospetto di tali finalità, lo strumento legislativo pare palesare tutti i suoi limiti, laddove lo strumento regolamentare e, più in generale, l'ampio e indefinito spettro delle attribuzioni della Giunta rivelano la loro tangibile idoneità operativa. Salvo, poi, come nel caso della titolarità del potere regolamentare e come nella vicenda processuale qui analizzata, scontrarsi con condivisibili pronunce della Corte che ristabiliscono i naturali equilibri garantiti dalla vigenza di principi ed istituti mai superati.

Ora, il ricorso al principio in parola nella sentenza in esame suscita un interrogativo, che verte proprio sulla portata e

sulle immaginabili implicazioni future della legalità sostanziale. In effetti, imponendo al legislatore la configurazione di criteri generali diretti ad indirizzare il contenuto degli atti formalmente amministrativi, questo principio presenta evidenti punti di contatto con l'istituto della riserva relativa di legge.

La decifrazione del reale significato della legalità sostanziale invocata nella pronuncia in commento impone, a questo punto, alcune riflessioni.

Il principio in questione non è mai stato elevato a criterio generale dell'azione amministrativa. Piuttosto, secondo l'opinione dominante dal dettato costituzionale, e in particolare dall'art. 97, è dato desumere solo il principio di legalità formale, in forza del quale la fonte primaria può anche legittimamente limitarsi a conferire ad una data autorità un certo potere amministrativo. È, quindi, altamente improbabile che con questa sentenza la Corte abbia inteso generalizzare il principio di legalità sostanziale, *quale figura chiaramente distinta dalla riserva relativa di legge*.

A questo proposito, non si può fare a meno di notare una significativa differenza nell'impiego di tale principio rispetto a precedenti applicazioni giurisprudenziali. In relazione alla funzione statale di indirizzo e coordinamento, sin dalla sent. 150/1982 la Corte aveva consacrato tale principio al fine di riconoscere la legittimazione degli atti *amministrativi* di indirizzo e coordinamento a vincolare lo stesso *legislatore* regionale. Il ricorso a siffatto atto «è giustificato solo se trova un legittimo ed apposito supporto nella legislazione statale, e concreta il disposto offerto a questo fine dalla previsione normativa, in relazione alle attività regionali che ne formano oggetto». Sicché, una volta soddisfatta tale condizione, il vincolo nei confronti del legislatore regionale «risale per vero alla norme di legge, dalla quale trae specifico fondamento il provvedimento sub-legislativo che lo configura». Nonostante i rilievi critici avanzati avverso tale interpretazione, il canone della legalità sostanziale è assurdo e si è consolidato nel tempo quale criterio basilare nella conformazione complessiva di questa prerogativa statale. La struttura ternaria del sindacato relativo all'indirizzo e coordinamento (legge statale; atto amministrativo di indirizzo e coordinamento; legge regionale) non trova riscontro nell'ipotesi considerata dalla decisione qui esaminata, che in effetti riguarda il rapporto tra due soli termini, la legge regionale e l'atto amministrativo per l'appunto.

A suffragare l'interpretazione suggerita in questo commento (il principio di legalità sostanziale che in realtà evoca la riserva relativa di legge) soccorre il complesso delle competenze che le disposizioni dichiarate incostituzionali avevano assegnato alla Giunta: non meri atti amministrativi dal contenuto concreto e puntuale, bensì deliberazioni dal contenuto sostanzialmente normativo, talora di natura tecnica, e anche atti dichiaratamente regolamentari. In altri termini, il predetto principio è stato applicato in ordine ad atti della Giunta destinati a porre schemi di qualificazione giuridica entro cui sussumere una generalità indeterminata di fatti contraddistinti da alcune specifiche caratteristiche, fissando così obblighi non derogabili dai destinatari delle relative prescrizioni: in breve, atti dal contenuto materialmente normativo.

È bene rammentare, al riguardo, che il dibattito intorno alla configurabilità o meno di una riserva relativa di legge nelle materie contemplate dall'art. 117 Cost. si sviluppò proprio in relazione al regime complessivo della potestà regolamentare regionale. A quanti hanno sostenuto la tesi della sufficienza di una mera attribuzione legislativa di tale potere, è stata contrapposta l'interpretazione proclive a riconoscere la presenza, nel testo costituzionale, di una simile riserva, così da garantire alla legge l'attitudine a porre quanto meno i lineamenti essenziali della disciplina.

Alla stregua di tali riflessioni, si ha motivo di ritenere che il principio di legalità sostanziale, illuminato da questa pronuncia, riflette un'ombra dai contorni inequivocabilmente ascrivibili all'istituto della riserva relativa di legge.

Questa conclusione, ragionando in una dimensione dommatica immanente rispetto alla fattispecie concreta qui in discussione, trova conforto nelle ricostruzioni teoriche che propugnano la corrispondenza tra legalità sostanziale e riserva relativa di legge o che ne sottolineano soltanto la differenza quantitativa. Per un verso, infatti, sia il principio di legalità sostanziale quanto l'istituto della riserva relativa impongono una predeterminazione legislativa, anche solo nelle linee generali, del contenuto degli atti sublegislativi: quindi, la fonte primaria viene concepita quale atto idoneo a porre limiti positivi, ossia vincoli materiali rispetto ai quali si pone un problema non di mera compatibilità, ma di necessaria conformità. D'altro canto, accogliendo l'idea della distinzione quantitativa, con la riserva relativa detti vincoli sostanziali risulterebbero verosimilmente più intensi.

Non pare, invece, pienamente condivisibile la tesi secondo cui i due istituti in oggetto si distinguono in quanto la riserva è volta a «regolare i rapporti fra le fonti», mentre il principio di legalità sostanziale è diretto a «stabilire limiti normativi all'azione dell'amministrazione». In effetti, è proprio il regolamento, quale secondo termine del rapporto con la fonte primaria, a creare una sorta di ponte tra le due descritte figure giuridiche, proprio per la sua natura ancipite di atto

formalmente amministrativo (dominio della legalità sostanziale), ma sostanzialmente normativo (dominio della riserva relativa di legge).

4. Una volta suggerita questa ipotesi ricostruttiva, si tratta di verificare se il principio di legalità sostanziale così inteso (ossia quale rappresentazione esteriore della riserva relativa di legge) operi anche nelle materie di potestà legislativa residuale delle Regioni e se, soprattutto, tale principio sia vincolante anche nei confronti del legislatore statale.

Quanto al primo interrogativo, non sembra che le differenze strutturali tra le due tipologie di potestà legislativa regionale (concorrente e residuale) siano tali da precludere l'estensione del principio in parola anche a settori demandati in via esclusiva al legislatore regionale. Anzi, atteso che l'operatività della clausola dei poteri residui esclude la soggezione ai principi fondamentali di matrice statale, nei settori considerati dal quarto comma dell'art. 117 Cost. il ruolo dello strumento legislativo risulta ancor più valorizzato e, dunque, il principio di legalità sostanziale dovrebbe trovare applicazione a maggior ragione.

Il secondo quesito in precedenza formulato presenta caratteri problematici ancor più spiccati. La dimensione garantista del principio di legalità sostanziale, quanto alla tutela dei diritti soggettivi nei confronti dei pubblici poteri, e la conclamata parificazione tra legge statale e legge regionale, dovrebbero corroborare la tesi dell'ampliamento dell'ambito di coattività di detto principio, sì da coinvolgere anche le manifestazioni di esercizio della funzione legislativa statale.

Se così fosse, però, si assisterebbe ad una generalizzazione della riserva relativa di legge, dal momento che l'attuale conformazione dell'art. 117 e, specialmente, la clausola residuale ivi contenuta sono tali da abbracciare tutti gli ambiti di intervento del diritto oggettivo. Ed una simile amplificazione finirebbe col frustrare la tassatività dei casi in cui la Carta costituzionale prevede riserve di tale natura, abilitando o, più correttamente, obbligando l'atto legislativo (statale o regionale) ad intervenire sempre e comunque, anche solo per la definizione di principi e criteri generali. Tale vanificazione potrebbe essere evitata considerando tutti i rinvii espliciti alla legge quali riserve assolute di legge. Ma anche questa opzione rischierebbe di alimentare opinabili forzature ermeneutiche, assegnando indiscriminatamente il medesimo significato ad enunciati costituzionali che riflettono esigenze di sistema e valori sostanziali senz'altro non omogenei.

Nel tentativo di contemperare le innegabili potenzialità insite in questa pronuncia e l'altrettanto ineludibile esigenza di non insidiare l'intrinseco equilibrio della piattaforma costituzionale, si prospetta la seguente lettura.

In via preliminare, se è vero che il canone della legalità sostanziale e la riserva relativa di legge sono ontologicamente differenti, essendo il primo un *principio* ed il secondo, invece, un *istituto*, sul piano funzionale tale divario tende a dissolversi, dal momento che entrambi perseguono il medesimo obiettivo di obbligare la fonte primaria ad orientare nel contenuto gli atti amministrativi attraverso la fissazione di criteri e regole generali.

Pertanto, atteso che, come si è visto, il principio di legalità sostanziale è stato dalla Corte espressamente invocato anche in relazione a previsioni legislative relative a poteri regolamentari o, comunque, normativi dell'amministrazione regionale, tale applicazione giurisprudenziale può essere intesa nel senso di accreditare l'istituto della riserva relativa di legge quale paradigma del nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative statali e regionali.

Al fine di non vanificare la tassatività delle ipotesi di riserva relativa di legge contemplate esplicitamente dal testo costituzionale, pare affiorare una differenziazione, plausibile quanto meno sul piano quantitativo, tra le *specifiche* riserve relative previste da diverse disposizioni costituzionali e le *generiche* riserve relative fondate sull'art. 117 Cost. L'elemento di discriminazione destinato a distinguere tali figure consiste essenzialmente nella intensità dell'obbligo gravante sul legislatore, più elevata per le riserve specifiche, meno forte per quelle generiche. Sicché, in presenza di una specifica riserva relativa il legislatore deve porre, in maniera espressa e agevolmente identificabile, i predetti criteri generali, i quali così non possono essere desunti *per relationem* ovvero in via induttiva. Deve, inoltre, trattarsi di criteri generali davvero idonei ad indirizzare l'attività discrezionale dell'autorità amministrativa e, dunque, la valutazione rimessa alla Corte costituzionale sul punto dovrà essere più rigorosa ed intransigente rispetto a quella afferente alle ipotesi di generica riserva relativa di legge. Questa distinzione si riflette, poi, sul tasso di discrezionalità del singolo potere amministrativo, diversamente modulabile a seconda del tipo di riserva relativa contemplata dal testo costituzionale.

Per uno sguardo d'insieme della disciplina statale del 2001 in materia v. G. Manfredi, *La legge quadro sull'elettrosmog*, in *Urb. appalti* 2001, 707 ss.

Una volta definita questa linea di demarcazione, sono accolte le eccezioni d'incostituzionalità inerenti alla abilitazione delle autorità regionali a fissare obiettivi di qualità o valori limite di induzione magnetica spettanti alle determinazioni statali, unitamente al relativo regime sanzionatorio. Al contrario, la Corte rigetta i rilievi d'incostituzionalità relativi a previsioni regionali che contemplano la sottoposizione dei progetti di installazione degli impianti in questione a valutazione d'impatto ambientale o che prevedono l'approvazione regionale dei piani di risanamento degli elettrodotti o, ancora, che individuano "aree sensibili" quali forme alternative di localizzazione. Invero, si tratta di profili che investono il governo del territorio.

Peraltro, in questa sede la Corte invalida anche quelle previsioni legislative regionali che, in nome del principio di giustificazione, impone ai soggetti interessati l'adozione di comportamenti onerosi dal contenuto eccessivamente generico, così da «attribuire all'amministrazione autorizzante un largo e indeterminato potere discrezionale che può finire per configurarsi come arbitrio».

Sull'esistenza di competenze trasversali in grado di ridimensionare la rigida distribuzione della funzione legislativa per materie v. L. Paladin, *Diritto regionale*, VII ed., Padova 2000, 83. Quanto, poi, alla attenuazione del carattere esclusivo della potestà residuale delle Regioni imputabile a tale trasversalità v., soprattutto, G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 5, nonché R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, *ivi*, 1233.

Quanto alla felice intuizione dell'ambiente quale valore v., per tutti, G. Morbidelli, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano 1996, 1133 ss.

Questa interpretazione trova riscontro anche in pronunce rese l'anno successivo. In effetti, l'ambiente «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze», e, in quanto valore trasversale, assicura allo Stato «le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sent. 222/2003). La lett. s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., «esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali» (sent. 226/2003).

Per un approfondimento sul punto si rinvia a F. Fonderico, *Commento all'art. 72*, in F. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, 252 ss.

Nelle more della pubblicazione di questo commento, la Corte, con la sent. 331/2003, ha ribadito che l'aggiunta, operata dalla legislazione regionale in senso restrittivo in materia di elettrosmog, «si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio».

Cfr., sul punto, A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. re.* 2001, 565 ss.

Si pensi, ad esempio, alla declaratoria d'incostituzionalità che, nella sent. 282/2002, ha travolto disposizioni legislative regionali in materia di elettroshock, su cui R. Bin, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in questa *Rivista* 2002, 1445 ss., e L. Violini, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, *ivi*, 1450 ss.

Utile, al riguardo, il ragionamento sviluppato da F. Merusi, *Dal fatto incerto alla precauzione: la legge sull'elettrosmog*, in *Foro amm.* 2001, II, 221 ss.

Si segnala, a questo proposito, che in alcune parti della sentenza in esame si parla espressamente di «totale libertà» della Giunta (v. punti 9 e 11 del considerato in diritto). Più correttamente, in altre parti si riconosce che la singola previsione impugnata abbia attribuito all'organo esecutivo regionale una «assoluta» o «totale» discrezionalità (cfr. punti 21 e 30 del considerato in diritto).

Quanto alla potestà regolamentare, v. le sentt. 313 e 324/2003. Soccorre, in generale, l'osservazione di C. Pinelli,

Modernizzazione amministrativa, principio di legalità, interpretazione costituzionale, in *Dir. pubbl.* 2001, 107, secondo cui «un minimo di armonizzazione preventiva, che solo la legalità dell'azione può assicurare, è condizione per evitare la dispersione e l'affermazione di criteri autoreferenziali in ciascun frammento di pubblico potere».

Cfr. al riguardo S. Fois, voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, 696, il quale esclude «la coerenza e la fondatezza» delle tesi inclini a riconoscere la vigenza del principio di legalità sostanziale. Tende, invece, a ridimensionare il problema A. Romano Tassone, *La normazione secondaria*, in L. Mazzaroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Romano, F.G. Scoca (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. I, III ed., Bologna 2001, 203, che ritiene compatibile questa accezione sostanziale della legalità con l'intima essenza della discrezionalità amministrativa.

Peraltro, questa pronuncia riflette l'interpretazione suggerita a suo tempo da G. Zagrebelsky, *Indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale e regime dei controlli*, in *Aa. Vv.*, *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma 1978, 153, per il quale è necessario il ricorso ad una previa legge che «attraverso una congrua determinazione del contenuto strumentale e degli obiettivi specifici di questa funzione, inquadri e circoscriva, nello stesso tempo fondandola, quella che altrimenti sarebbe una manifestazione dell'indirizzo politico svolta con il massimo di discrezionalità».

Si allude, in particolare, agli scritti di F. Trimarchi Banfi, *Verso una 'delegificazione' delle norme di principio ?*, in questa *Rivista* 1982, 1169 ss., e di L. Carlassare, *Atti governativi d'indirizzo e coordinamento tra principio di legalità e riserva di legge*, *ivi*, 1190 ss. Quanto alla giurisprudenza costituzionale v., tra le altre, le sentt. 195/1986; 304/1987; 85/1990; 517/1991; 355/1993.

Si pensi agli atti della Giunta per disciplinare la sottoposizione a valutazione d'impatto ambientale degli impianti di radiocomunicazione (punto 9 del considerato in diritto) o alla devoluzione alla Giunta stessa del compito di definire «le modalità, i criteri ed i procedimenti» per le localizzazioni e le autorizzazioni alla installazione di tali o simili impianti (punto 30 del considerato in diritto).

Così gli atti, non meglio qualificati, della Giunta che determinano le distanze minime dagli edifici protetti (punto 11 del considerato in diritto) o la perimetrazione delle «fasce di rispetto» (punto 21 del considerato in diritto).

È il caso della l.r. Umbria 9/2002, il cui art. 5 rinvia a regolamenti della Giunta la definizione e la disciplina di diversi profili relativi alla realizzazione di impianti suscettibili di produrre inquinamento elettromagnetico (punto 29 del considerato in diritto).

V., al riguardo, G. Berti, *Il regolamento come atto normativo regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, 160 ss.; L. Gerola, *Considerazioni sul rapporto tra legge e regolamento regionali*, in questa *Rivista* 1983, 244; A. Pizzorusso, *Le fonti del diritto regionale*, in *Reg. e gov. loc.* 1989, f. 4, 28 ss.

Così, ad esempio, A. Pubusa, *Considerazioni sulla potestà regolamentare regionale*, in questa *Rivista* 1986, 717 ss.; V. Onida, voce *Regolamenti regionali*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma 1991, 3; T. Martinez, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, III ed., Milano 1992, 285; L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 361; P. Cavaleri, *Diritto regionale*, Padova 2003, 175.

Di questo avviso C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I vol., IX ed., Padova 1975, 347, e R. Guastini, voce *Legalità (principio di)*, in *Dig. IV, Disc. pubbl.*, IX, Torino 1994, 96. Di recente, v. R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino 2000, 317, per i quali gli atti del potere esecutivo «sono sottoposti, in forza della riserva relativa, al principio di legalità sostanziale».

Questa lettura è proposta, in particolare, da V. Bachelet, *Legge, attività amministrativa e programmazione economica*, in *Giur. cost.* 1961, 909 ss.; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. II) L'ordinamento costituzionale italiano*, IV ed., Padova 1976, 57; L. Carlassare, voce *Regolamento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano 1988, 622.

Così R. Balduzzi, F. Sorrentino, voce *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, XL, Milano 1989, 1218.

Anche per L. Carlassare, voce *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur.*, XVIII, Roma 1990, 7, «la riserva non si riduce ad un rapporto tra fonti».

Questa portata è sottolineata, tra gli altri, da R. Guastini, *op. cit.*, 89, e da G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, VII ed., Bologna 2002, 627.

Cfr., tra i molti, P. Caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in questa *Rivista* 2001, 1223 ss.; M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 1275, che parla di «equiparazione ontologica tra legge statale e legge regionale»; G. Rolla, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, *ivi*, 2002, 337; R. Tosi, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, *ivi*, 345 ss.; A. Ruggeri, *La legge tra modello costituzionale, esperienze e prospettive*, in *Id.*, "Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti, VI, 2, Torino 2003, spec. 231 ss.

V., al riguardo, ancora R. Guastini, *op. cit.*, 96, a detta del quale «se ogni materia fosse coperta da riserva di legge, tutte le disposizioni costituzionali che espressamente riservano alla legge l'una o l'altra materia risulterebbero ridondanti». Così anche G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale. I) Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1988, 53-54, il quale, però, osserva come di fatto le riserve di legge contemplate dalla Costituzione investano «la gran parte (se non tutti) dei rapporti tra lo Stato e il cittadino, oltre che altri settori giuridici di particolare importanza politica», cosicché, «sebbene non costituzionalizzato in generale, il principio di legalità sostanziale vale egualmente nell'essenziale, essendosi tradotto nell'istituto della riserva di legge».

Peraltro, alcune delle ipotesi alle quali si vorrebbe estendere la riserva assoluta di legge sono oggi caratterizzate da una tangibile apertura non solo verso fonti secondarie del diritto non meramente esecutive, ma anche verso atti normativi posti in essere da autorità amministrative indipendenti (iniziativa economica privata ex art. 41 Cost.) o posti in essere dalle stesse amministrazioni pubbliche in funzione organizzativa e gestionale (organizzazione amministrativa ex art. 97 Cost.).

Così G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.* 1995, 299, per il quale il principio di legalità è «un criterio generale di orientamento che non si esaurisce in nessuna regola particolare», laddove la riserva di legge «è un istituto, e cioè uno schema che riassume le molte e puntuali riserve espressamente previste».