

"Inquinamento elettromagnetico: rilievi critici sui nuovi valori soglia"*

Francesco Fonderico

1. Il procedimento di fissazione dei "valori-soglia"

Mentre le normative ambientali di "prima" e "seconda generazione" erano ispirate, rispettivamente, al modello "riparatorio" e "preventivo", la l. n. 36/2001 appartiene alle normative di "terza generazione", ispirate al paradigma "anticipativo"¹.

Una volta operata la scelta "politica" cautelativa, nasce il problema di come fornirne una coerente esplicazione pratica: come configurare, cioè, un "dispositivo giuridico-istituzionale" della precauzione (una amministrazione "della scienza incerta"² o "precauzionale").

Fin dall'origine, il principio di precauzione ha assunto almeno due significati: quello "formale" ("debole"), di "regola di procedere" (obbligo di presa in considerazione dell'incertezza scientifica nell'ambito dell'analisi di rischio) e quello "sostanziale" ("forte"), di "regola per decidere" (obbligo di astensione dalle attività di cui siano ignoti i potenziali effetti negativi). L'ordinamento comunitario ha accordato preferenza al primo dei due significati e così, dobbiamo presumere, anche l'ordinamento nazionale³.

L'attenzione si sposta, quindi, sulla "regola di procedere", ossia sul procedimento che la l. n. 36/2001 ha delineato per l'adozione dei "valori-soglia" di competenza statale. Si possono distinguere due aspetti: la disciplina legislativa del procedimento e l'applicazione che, in concreto, ne è stata data.

Quanto al primo aspetto, sebbene la legge quadro abbia risolto in maniera tutto sommato soddisfacente il problema dell'interferenza tra le competenze statali, regionali e locali, il disegno del procedimento si mostra carente, sotto almeno tre profili, rispetto a quel modello comunitario cui pure dovrebbe ispirarsi⁴.

In primo luogo, il procedimento si apre all'apporto del Parlamento (tramite il parere, seppure non vincolante, delle Commissioni competenti) e delle autonomie (con l'intesa "debole" in sede

*** Il testo qui riportato costituisce una parte del più organico ed esteso lavoro dell'Autore, dal titolo : "Tutela dall'inquinamento elettromagnetico e amministrazione precauzionale", in corso di pubblicazione sul *Giornale di diritto amministrativo*, IPSOA, 2004.**

¹ N. De Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, 1999, 39 ss.

² In analogia al "diritto della scienza incerta" di cui bene ha scritto M. Tallacchini, *Ambiente e diritto della scienza incerta*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, vol. I, 57 ss.

³ F. Fonderico, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico. Profili giuridici*, Milano, Ipsoa, 2002, 51 ss.

⁴ Cfr. Commissione europea, *Comunicazione sul principio di precauzione*, COM(2000)1; Comitato economico e sociale, *Parere sul tema "Il ricorso al principio di precauzione"*, (NAT/065), 12 luglio 2000; Consiglio europeo, *Risoluzione del sul principio di precauzione* (Allegato III alle conclusioni della Presidenza formulate all'esito del Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000).

di Conferenza unificata), ma, inspiegabilmente, non è più previsto il contributo conoscitivo di organi tecnici pubblici, autorevoli e indipendenti (Istituto superiore di sanità-ISS; Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici-APAT; ISPESL; Istituto di ricerca sulle onde elettromagnetiche del Consiglio nazionale delle ricerche) né, di conseguenza, si configurano procedure di "rettifica" dei pareri tecnici discordanti⁵.

In secondo luogo, piuttosto che ispirarsi al modello dell'istruttoria "aperta" (ad es., nella forma dell'inchiesta o istruttoria pubblica)⁶, esso appare concepito secondo i caratteri dei procedimenti infrastrutturali (cui partecipano soltanto portatori di pubblici interessi)⁷, ad istruttoria "chiusa". La scelta in ordine al livello di rischio socialmente accettabile, in condizioni di incertezza scientifica, deve, invece, essere il frutto di una mediazione trasparente, ragionevole e socialmente condivisa di tutti gli interessi coinvolti. A ciò non sono di ostacolo né la natura del procedimento (normativo)⁸, né il suo contenuto "tecnico" (le norme tecniche, in materie opinabili, spesso essendo il frutto di mediazioni politiche o surrettizie scelte ideologiche)⁹.

In terzo luogo, eccettuato il termine ordinatorio iniziale previsto ai fini dell'adozione dei decreti (ampiamente trascorso), manca una valutazione, periodicamente obbligatoria, degli sviluppi tecnico-scientifici che conduca ad una formale riconferma (o modifica) delle norme di tutela. La prima mancanza incide sulla completezza dell'istruttoria; la seconda sulla sua democraticità e sulla condivisibilità del provvedimento finale; la terza comporta che l'attendibilità dei valori-soglia trascolori con il tempo (anche nelle sedi giurisdizionali)¹⁰.

⁵ Cfr. le innovative disposizioni dettate in merito dal regolamento (CE) n. 178/2002 in materia di sicurezza alimentare.

⁶ Descritto da S. Cassese, *Il procedimento amministrativo tra modello partecipativo e modello "neoclassico"*, in L. Torchia (a cura di), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, 1993, 2 ss.

⁷ Sulla nozione, F. Merusi, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Dir. amm.*, 1993, 21 ss.; G.D. Comperti, *Il coordinamento infrastrutturale*, Milano, 1997.

⁸ Nonostante il tabù rappresentato dall'art. 13, l. 7 agosto 1990, n. 241. Cfr. l'esperienza comunitaria: Commissione europea, *La Governance europea. Un Libro bianco*, COM(2001) 428 def. Peraltro, in tal senso già dispongono l'art. 01, comma 3, d.l. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modificazioni, dalla l. 21 gennaio 1994, n. 61 (legge istitutiva dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente-ANPA) e l'art. 8 della *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale* (Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, resa esecutiva con l. 16 marzo 2001, n. 108 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001).

⁹ P. Dell'Anno, *Normativa tecnica dell'edilizia*, in E. Ferrari (a cura di), *La disciplina pubblica dell'attività edilizia e la sua codificazione*, Milano, 2002, 401; V. Onida, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, in *Razionalizzazione della normativa ambientale*, Milano, Istituto per l'Ambiente, 1994, 69; N. Aicardi, *I sistemi di produzione delle regole tecniche ambientali nell'ordinamento italiano*, in G. Caia (a cura di), *La normativa tecnica ambientale*, Milano, 1998, 24.

¹⁰ F. Fonderico, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, cit., 143 ss. All'ultima mancanza hanno rimediato i due d.P.C.M. 8 luglio 2003, ambedue recanti un art. 7 rubricato "aggiornamento delle

Quanto all'attuazione pratica, il procedimento seguito per l'adozione dei d.P.C.M. di fissazione dei valori-soglia ha confermato le perplessità rilevate.

Innanzitutto, l'istruttoria tecnica si è limitata all'acquisizione del parere del Consiglio superiore di sanità e della "dichiarazione" del "Comitato internazionale di Valutazione per l'indagine sui Rischi Sanitari dell'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (CEM)"¹¹, istituito con un provvedimento dei Ministri per la tutela dell'ambiente, della salute e delle comunicazioni. Per un verso, quindi, non è stato sentito alcuno degli organi tecnici di sicura competenza in materia (quali l'APAT, l'ISS, l'ISPESL, il CNR-IROE). Per altro verso, è stato istituito un organo *ad hoc* (il Comitato Internazionale) i cui componenti, sebbene scienziati competenti e di chiara fama, non sembrano essere stati selezionati in maniera imparziale¹² e secondo quei criteri di concorsuale pubblicità che, invece, sono doverosi in un'amministrazione precauzionale (proprio perché la scienza parla "a più voci")¹³. Oltre al principio di legalità, il principio di non surrogabilità dei pareri e delle valutazioni tecniche delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e della salute vieta che l'amministrazione procedente possa determinare tipologia e composizione dell'organo consultivo (artt. 16 e 17, l. n. 241/1990). È, poi, mancata del tutto l'istruttoria pubblica. O meglio, al pari di quanto è avvenuto nel caso (ancor più grave) della recente riforma costituzionale, essa viene svolta solo ora, dopo che le Commissioni parlamentari hanno già reso (a maggioranza) il proprio positivo parere sugli schemi di decreto formulati dal Governo (non è chiaro, dunque, su quali basi conoscitive). Quanto fosse importante è emerso fin dalle prime audizioni, in cui non è sfuggita la dissonanza tra i pareri dei rappresentanti dell'ISPESL e dell'ISS¹⁴.

Infine, le due menzionate carenze hanno senza dubbio influito sulla terza: è mancata anche l'intesa in sede di Conferenza unificata, lo Stato essendo fautore di standard molto meno restrittivi di quelli proposti dalle regioni. Coticché, la decisione del Governo di procedere comunque all'adozione dei nuovi valori-soglia¹⁵ ha determinato il fallimento del principale meccanismo di coordinamento infrastrutturale apprestato dalla legge quadro.

conoscenze", compito affidato, con scadenze triennali, al Comitato interministeriale istituito dall'art. 6, l. n. 36/2001.

¹¹ Reperibile in <http://www.sinanet.apat.it/documentazione/PubblicazioniAPAT/>.

¹² Alcuni di essi, prima della nomina, avevano pubblicamente e reiteratamente espresso giudizi fortemente critici sull'adozione di politiche ispirate al principio di precauzione in materia di campi elettromagnetici.

¹³ Cfr., ad es., Autorità europea per la sicurezza alimentare, *Invito a manifestare interesse a partecipare in qualità di membro ad un gruppo di esperti scientifici dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare*, in G.U.C.E., 17 dicembre 2003, n. C/307 A.

¹⁴ Cfr. la "Indagine conoscitiva sulla valutazione degli effetti dell'esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici" deliberata dall'VIII Commissione permanente della Camera dei Deputati (Atti Camera, XIV Legislatura, Commissione VIII, seduta del 27 maggio 2003). L'indagine è tuttora in corso e i relativi resoconti stenografici sono disponibili in <http://new.camera.it/>.

¹⁵ Avendone facoltà ai sensi dell'art. 4, comma 3, l. n. 36/2001.

2. I nuovi valori-soglia sono “precauzionali”?

Come è noto, la legge quadro ha distinto tre tipologie di standard di competenza statale: i “limiti di esposizione”, i “valori di attenzione” e gli “obiettivi di qualità”, intesi come valori di campo (artt. 3-4, l. n. 36/2001). Si tratta di nozioni essenzialmente eterogenee per natura e funzioni.

I “limiti di esposizione” sono limiti sanitari veri e propri, posti a garanzia del diritto costituzionale alla salute (art. 32 Cost.) dagli effetti delle esposizioni acute e a breve termine ai campi elettromagnetici. Pertanto, non sono mai derogabili. Per essere legittimi, devono rispettare il canone della “tollerabilità”¹⁶ e della “adeguatezza in assoluto a proteggere la salute”¹⁷ in relazione alle conoscenze scientifiche¹⁸. Le istituzioni scientifiche internazionali (Icnirp; WHO) ne hanno già determinato i valori sulla scorta di criteri tecnico-scientifici generalmente condivisi. Sotto tale profilo, assumono non solo la forma ma anche i contenuti di una “regola tecnica” (ossia una norma giuridica vincolante che incorpora i dettami di carattere oggettivo di una scienza o tecnica)¹⁹.

Al contrario, la fissazione dei “valori di attenzione” e degli “obiettivi di qualità”, per definizione, non è un problema risolvibile chiamando in causa solamente la scienza e la tecnica: manca il consenso scientifico sul “se” e “a quale” livello si manifestino gli effetti dell’esposizione cronica ai campi elettromagnetici.

Nel primo caso, dunque, le valutazioni tecniche operate dall’amministrazione sono assimilabili ai “giudizi di esistenza”²⁰: il giudizio scientifico di nocività, logicamente e giuridicamente separato, confluisce nella (ed esaurisce la) scelta amministrativa, che è vincolata al rispetto dei limiti inderogabili di tollerabilità per la salute umana.

Nel secondo caso, l’impossibilità di un responso scientifico conclusivo comporta un giudizio scientifico di incertezza che costituisce il mero presupposto della scelta amministrativa. Le valutazioni tecniche dell’amministrazione somiglieranno più a “giudizi ipotetici o di probabilità”,

¹⁶ Corte cost., 7 marzo 1990, n. 127, in *Foro it.*, 1991, I, c. 36 ss.

¹⁷ Corte cost., n. 307/2003.

¹⁸ Cass., sez. III civ., 27 luglio 2000 n. 9893, in *Rass. giur. energia elettrica*, 2001, 783 ss.

¹⁹ In giurisprudenza, Cons. Stato, sez. II, 20 novembre 1996, n. 589/96, in *Cons. Stato*, 1997, I, 1310 (m). Sulla nozione, F. Salmoni, *Le norme tecniche*, Milano, 2001, e nel diritto ambientale, oltre agli autori già citati *supra*, L. Butti, *Il ruolo delle norme tecniche e delle evidenze scientifiche nell’individuazione delle responsabilità da inquinamento: orientamenti della giurisprudenza*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, 477 ss.; N. Greco (a cura di), *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplicità della normazione tecnica ambientale*, Roma, 1999; B. Caravita, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell’ambiente*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio, *Ambiente e diritto*, cit., I, 208-210; M. Cecchetti, *Note introduttive allo studio delle normative tecniche nel sistema delle fonti a tutela dell’ambiente*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 1996*, Torino, 1996, 142 ss..

²⁰ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, 1993, II, 54 ss.

avvicinandosi ai giudizi valutativi propri della potestà discrezionale²¹. La decisione sarà frutto di complesse ponderazioni tra interessi pubblici confliggenti e, quindi, ampiamente discrezionale.

Nel caso di specie, l'apprezzamento tecnico di "incertezza scientifica" è codificato nella legge quadro che, appunto, richiama il principio di precauzione. All'amministrazione spetta, però, l'ulteriore apprezzamento relativo allo stato della scienza e della tecnica al momento in cui vengono adottati i valori-soglia (giudizio di scienza o conoscenza), sulla cui base si fonda il potere di scelta discrezionale²². E tuttavia, la discrezionalità spettante all'amministrazione statale in questa materia, per quanto ampia, non è affatto illimitata, perché dalla legge quadro sono comunque desumibili almeno tre principi giuridici che ne devono governare il corretto esplicarsi.

Il primo principio, di matrice comunitaria, consiste nel rispetto dei livelli di protezione di cui gli interessi sanitari e ambientali godevano sotto il vigore della precedente disciplina (c.d. "*stand still*" o *acquis*), transitoriamente fatta salva e assunta a rango di norma primaria in virtù dell'art. 16, l. n. 36/2001²³.

Il secondo principio è che i valori di attenzione non possono essere fissati arbitrariamente, ma devono comunque tenere conto dei dati epidemiologici che, sebbene non conclusivi e minoritari, contengono specifiche indicazioni di rischio quantificabile. In tal senso, varie istituzioni scientifiche hanno raccomandato uno sforzo per contenere i livelli di campo entro quelli riscontrabili usualmente in ambienti significativi per l'esposizione (abitazioni, scuole, luoghi di lavoro etc.)²⁴. Diversamente, la chiara scelta di indirizzo politico operata dal Parlamento con la legge quadro – affermazione del principio di precauzione in avanzamento rispetto alla previgente normativa nazionale e alla stessa normativa comunitaria – resterebbe priva di qualsivoglia effetto giuridico.

Il terzo principio è che gli obiettivi di qualità devono quantomeno impedire il peggioramento dei livelli di campo elettromagnetico cui sono oggi esposti popolazione e lavoratori. Il principio di minimizzazione (già nell'originaria configurazione tedesca del *Vorsorgeprinzip*) richiede l'adozione di tecnologie innovative²⁵, anticipando ed evitando la produzione di danni attraverso la progressiva riduzione degli inquinanti immessi nell'ambiente, indipendentemente dalla prova della loro nocività. Si tratta di preservare la c.d. "qualità dell'ambiente di vita", ossia

²¹ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, *ibidem*.

²² Per la distinzione tra i due momenti logici, M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, II ed., 268-270; S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 445.

²³ Cfr. Tar Lazio, sez. II-*bis*, 15 marzo 2002, n. 2187, in *Foro amm.- T.A.R.*, 2002, 941 (m); Id., 20 febbraio 2002, n. 1189, *ivi*, 546.

²⁴ Cfr., in particolare, The Swedish Work Environment Authority, *Low-frequency electrical and magnetic fields*, cit.; ISS-ISPEL, *Documento congiunto*, cit.

²⁵ Cfr., ora, l'art. 1, comma 1, lett. c); art. 3, comma 1, lett. d), l. n. 36/2001.

dell'aspirazione di assicurare, per le generazioni presenti e future, un ambiente il più possibile incontaminato da qualsiasi fattore che, in quanto non naturale, sia anche solo potenzialmente disturbante.

I due d.P.C.M. dell'8 luglio 2003²⁶, contenenti i nuovi valori-soglia di tutela dai campi elettromagnetici, non sembrano rispettare nessuno dei tre menzionati principi. Sono sufficienti, al riguardo, tre esempi.

Primo: le fasce di rispetto degli elettrodotti saranno determinate sulla base degli obiettivi di qualità. Questi ultimi, tuttavia, nel caso dei campi a bassa frequenza (ELF), sono fissati in 3 microTesla. Tale livello, di fatto, era già garantito dalle distanze di sicurezza prescritte ai sensi del previgente art. 5, d.P.C.M. 23 aprile 1992, ma solo in alcuni casi (elettrodotti a 380 kV), mentre in altri la distanza era idonea ad assicurare un'esposizione a 2 microTesla (elettrodotti a 132 kV)²⁷. Dunque, in quest'ultimo caso si assiste ad un netto peggioramento dell'esposizione rispetto alla disciplina previgente.

Secondo: i valori di attenzione dei campi ELF sono stati fissati a 10 microTesla. Tale valore, per un verso, si discosta significativamente da quello cui la popolazione è mediamente esposta in Italia (quasi sempre molto inferiore ai 5 microTesla)²⁸. Per altro verso, non corrisponde neppure ai livelli di campo che le più recenti indagini epidemiologiche indicano come fonte di significativo aumento di rischio della leucemia infantile (pari a 0,4-0,5 microTesla)²⁹. In breve, il valore di attenzione è stato dedotto mediante un arbitrario fattore di riduzione (pari a dieci), a partire dai limiti di esposizione (per i campi ELF, pari a 100 microTesla), mentre invece occorre riferirsi ai livelli usuali di esposizione (così più che raddoppiati) e alle soglie di rilevanza epidemiologica (superate di almeno venti volte).

Terzo: gli obiettivi di qualità sono fissati a 3 microTesla per i campi ELF e a 6 Volt/m per i campi a radiofrequenza (prodotti dai sistemi fissi di telecomunicazioni). Sennonché, quanto ai campi ELF, tale livello appare non solamente molto al di sopra del fondo naturale (che si situa

²⁶ In G.U., serie gen., 28 agosto 2003, n. 199 e 29 agosto 2003, n. 200. Per un primo commento, M. Mazzoleni, *Campi elettromagnetici: finalmente i decreti attuativi della legge n. 36/2001*, in *Ambiente*, 2003, 1025 ss.

²⁷ Cfr. la citata audizione dei rappresentanti dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), 4 ss., nonché A. Muratori, *Inquinamento elettromagnetico: novità estive*, in *Ambiente*, 2003, 1029 ss.

²⁸ ANPA, *Il controllo dell'inquinamento elettromagnetico. Prima indagine sulle attività del sistema delle agenzie ambientali*, in <http://www.sinanet.apat.it/documentazione/>. Per l'esattezza, 10 microTesla si misurano immediatamente sotto una linea elettrica a 380 kV a pieno carico: cfr. ISS-ISPESL, *Documento congiunto*, par. 4.1.

²⁹ Cfr. ISS-ISPESL, *Documento congiunto*, cit.; audizione dei rappresentanti dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL), cit.; S. Curcuruto, A. Franchi, *Inquinamento elettromagnetico: evoluzione normativa*, in <http://www.sinanet.apat.it/documentazione/>. In giurisprudenza, da ultimo, Trib. Venezia, ord. 14 aprile 2003, in <http://www.giust.it/>. Per ulteriori riferimenti alla bibliografia scientifica, F. Fonderico, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, cit., 25 ss.

attorno a 0,1 microTesla), ma anche al di sopra della media attuale (che non supera i 2 microTesla). Quanto alle radiofrequenze, l'obiettivo di qualità (da raggiungersi all'aperto nelle aree intensamente frequentate) è pari al corrispondente valore di attenzione (da misurarsi all'interno di edifici adibiti a permanenza superiore a quattro ore e loro pertinenze esterne). Di fatto, ciò comporta che il valore di fondo possa perlomeno triplicare (attualmente varia da 0,1 Volt/m nei contesti meno inquinati fino a 2 Volt/m in città)³⁰. Dunque, gli obiettivi di qualità, invece di tendere a minimizzare le nuove esposizioni e perseguire l'avvicinamento ai valori del fondo naturale, anche mediante l'adozione delle migliori tecnologie disponibili, non impediscono neppure un significativo peggioramento della situazione attuale (già alquanto compromessa)³¹.

3. La tutela giurisdizionale "precauzionale"

Si tratta, in sintesi, di un caso di elusione amministrativa dei precetti legislativi o costituzionali³², tipico quando nello specifico momento storico la modifica della norma primaria (a torto o a ragione ritenuta necessaria)³³ sia improponibile per carenza dell'indispensabile *surplus* di legittimazione politica. Tralasciando, in questa sede, i vizi formali³⁴ e le disposizioni chiaramente prive di alcun supporto giuridico-costituzionale³⁵, si pone quindi la questione delle forme e dei limiti di una eventuale tutela giurisdizionale avverso l'attuale quantificazione dei valori-soglia.

Vi sono almeno due profili rilevanti. Il primo concerne la legittimazione e l'interesse a ricorrere.

³⁰ ANPA, *Il controllo dell'inquinamento elettromagnetico*, cit.; Ministero dell'ambiente, Ministero delle comunicazioni, Ministero della sanità, *Linee guida applicative del decreto 10 settembre 1998, n. 381*, Roma, luglio/settembre 1999.

³¹ La scelta è tanto meno comprensibile, ove si consideri che l'obiettivo di qualità riguarda le nuove installazioni e la scelta cautelativa viene in questo caso raccomandata perfino da chi accoglie il più moderato principio della "*prudent avoidance*": cfr. ISS-ISPEL, *Documento congiunto*, cit.; The Swedish Work Environment Authority, *Low-frequency electrical and magnetic fields*, cit.

³² Senza eccessiva malizia, è stato già segnalato che, attesa la limitata ricaduta sullo stato attuale, "si sia voluto in primo luogo minimizzare non i livelli di esposizione, ma... il costo dei risanamenti": A. Muratori, *Inquinamento elettromagnetico*, cit., 1033.

³³ Tesi formulata sia nella citata "dichiarazione" del Comitato Internazionale, sia nelle posizioni del Comitato Scientifico Anpa, *Scienza e ambiente. Conoscenze scientifiche e priorità ambientali* (reperibile in <http://www.sinanet.apat.it/documentazione/PubblicazioniAPAT/>), espresse dopo il recente rinnovo dei componenti da parte del commissario insediato, nel 2001, dal nuovo Ministro dell'ambiente.

³⁴ Seppure assorbenti ai fini di un eventuale sindacato giurisdizionale: ad es., la mancanza del parere del Consiglio di Stato nonché del visto e della registrazione della Corte dei conti (ex art. 17, comma 3, l. 23 agosto 1988, n. 400), nonostante la natura regolamentare dei decreti (per più approfondite annotazioni sul punto, si rinvia a F. Fonderico, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, cit., 151 ss.).

³⁵ Ad es., l'esclusione dei lastrici solari dalla categoria di luoghi in cui devono essere rispettati i valori di attenzione dei campi a radiofrequenza (art. 3, comma 2, d.P.C.M. 8 luglio 2003): disposizione priva di supporto costituzionale, in quanto configura una espropriazione, non autorizzata dalla legge quadro e senza indennizzo, nei riguardi dei proprietari di lastrici solari ad uso esclusivo.

La natura regolamentare dei decreti del 2003, o comunque di atti generali (a contenuto normativo)³⁶, ne comporta tradizionalmente l'impugnabilità soltanto unitamente all'eventuale atto applicativo³⁷. Non si può escludere, però, la loro immediata lesività, anzitutto nei confronti dei soggetti pubblici la cui sfera di competenza possa risultare incisa, anche nella qualità di enti territoriali esponenziali (ad es., autorità regionali o comunali che, sulla base dei valori-soglia fissati dai decreti, siano tenute al rilascio di autorizzazioni all'installazione di impianti, altrimenti non dovute). Ma a non diversa conclusione deve giungersi con riferimento ai portatori di interessi diffusi e collettivi, in particolare quelli che abbiano ricevuto, in base alla legge, specifico riconoscimento (associazioni di tutela dell'ambiente o dei consumatori)³⁸. In quest'ultimo caso, ai fini dell'individuazione dell'interesse a ricorrere (art. 100 cod. proc. civ.), non dovrebbe essere di ostacolo quella giurisprudenza che ne ha negato la sussistenza in relazione all'assegnazione delle licenze Umts per sistemi di telefonia mobile di terza generazione³⁹. Anche allora era stato invocato dalle associazioni ricorrenti il principio di precauzione ma, in effetti, la procedura censurata aveva un oggetto ben definito (selezione concorsuale dei soggetti gestori del servizio), in sé idoneo a ledere gli interessi ambientali e sanitari. Nella specie, al contrario, le disposizioni dei decreti concernenti i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità sono potenzialmente idonee a generare pregiudizi diretti alla salute pubblica, seppure non nell'immediatezza⁴⁰. Il che appare sufficiente in una materia in cui vige, per espresso disposto, il principio di precauzione.

Il secondo profilo concerne i limiti del sindacato giurisdizionale.

La più recente giurisprudenza ha superato la tradizionale assimilazione tra "discrezionalità tecnica" e "merito amministrativo"⁴¹, ammettendo, anche grazie all'introduzione della consulenza tecnica nel processo amministrativo⁴², un sindacato "intrinseco" e "forte" sulla

³⁶ *Ex multis*, cfr. G. Della Cananea, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000; B.G. Mattarella, *L'attività*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte generale*, I, Milano, 2003, 752 ss.; Id., *Il provvedimento*, ivi, 855 ss.

³⁷ Cons. Stato, sez. IV, 12 ottobre 1999, n. 1558, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1550 (m). La competenza, anche in tal caso, è del Tar Lazio: Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 1999, n. 758, in *Cons. Stato*, 1999, I, 962 (m).

³⁸ Artt. 1, comma 1, lett. a) e b), 3 e 5, l. 30 luglio 1998, n. 281; artt. 13 e 18, comma 5, l. 8 luglio 1986, n. 349.

³⁹ Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 2002, n. 1371, in *Foro it.*, 2003, III, 11.

⁴⁰ Non sembrano esservi problemi con riferimento ai limiti di esposizione, che risultano pacificamente accettati a livello internazionale e nazionale.

⁴¹ La letteratura è vasta. Per tutti, cfr. D. De Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995.

⁴² Art. 35, comma 3, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80; Art. 16, l. 21 luglio 2000, n. 205, che ha modificato l'art. 44, t.u. Consiglio di Stato cit. In tema, cfr. F. Cintioli, *Consulenza tecnica d'ufficio e discrezionalità tecnica: l'intensità del giudicato giurisdizionale al vaglio della giurisprudenza*, in F. Caringella, M. Protto (a cura di), *Il nuovo processo amministrativo*, Milano, 2002, 707 ss.

valutazione tecnica dei fatti, anche opinabili, che costituiscono presupposto di legittimità del provvedimento⁴³.

Nell'ambito della generale sindacabilità delle valutazioni tecniche, si è, però, riconosciuta la necessità di isolare ipotesi di valutazioni "riservate", quanto meno nei casi in cui l'amministrazione risulti titolare di una particolare competenza legata alla tutela di "valori costituzionali speciali". Tali sono, in virtù del citato principio di non surrogabilità (art. 17, l. n. 241/1990), le valutazioni tecniche spettanti alle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute dei cittadini⁴⁴, e più in generale, in presenza di una serie di "indici sintomatici"⁴⁵, le valutazioni su fatti complessi e sull'applicazione dei c.d. "concetti giuridici indeterminati". In tal caso, il sindacato giudiziario, per quanto "intrinseco" (ossia, svolto con l'ausilio delle cognizioni tecniche fornite al giudice dal consulente tecnico d'ufficio e non solamente mediante massime di esperienza tratte dal sapere comune), si risolve in un controllo di tipo "debole", secondo lo schema classico dell'eccesso di potere, e si traduce nella verifica di logicità e ragionevolezza della valutazione tecnica complessa operata dall'amministrazione, al fine di saggiarne non l'esattezza intrinseca bensì l'attendibilità⁴⁶.

Alla luce dei precedenti orientamenti sullo specifico tema⁴⁷ e degli attuali schemi concettuali, un eventuale sindacato giurisdizionale sui nuovi valori-soglia si attingerà diversamente in relazione alla natura dei medesimi: più intenso sui "limiti di esposizione" (frutto di meri "accertamenti tecnici" su "fatti semplici"), meno incisivo nel caso dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità (frutto di "apprezzamenti" e "valutazioni tecniche" su "fatti complessi", operate da amministrazioni specializzate in relazione a concetti giuridici indeterminati, come il principio di precauzione). Il giudice amministrativo si ispirerà, in questi casi, al modello "debole" di sindacato, anche tenuto conto delle ingentissime risorse pubbliche e private che vengono dislocate da modeste variazioni nella scelta dei valori numerici di campo elettromagnetico. Pur valendosi della consulenza tecnica d'ufficio, il giudice si limiterà quindi a

⁴³ Cons. Stato, sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601, in *Giornale dir. amm.*, 1999, 1179; Id., sez. IV, 14 febbraio 2002, n. 882, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2002, 374.

⁴⁴ Cons. Stato, sez. V, 5 marzo 2001, n. 1247, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 866 ss.

⁴⁵ Stretta connessione tra apprezzamento tecnico opinabile e scelta di merito; valutazione tecnica di obiettiva complessità collegata a interessi di rango primario protetti da norme costituzionali quali, ad es. la salute, l'ambiente e il paesaggio; attribuzione della cura degli interessi medesimi ad articolazioni dell'amministrazione dotate di una peculiare legittimazione in virtù della loro composizione e qualificazione tecnica.

⁴⁶ Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5287, in *Foro it.*, 2002, III, 414; Id., sez. VI, 23 aprile 2002, n. 2199, *ivi*, 2002, III, 482; Id., sez. VI, 1° ottobre 2002, n. 5156, *ivi*, 2003, III, 3. Nel senso di una limitazione del sindacato (estrinseco e non sostitutivo) in presenza di valutazioni tecniche opinabili, Cons. Stato, sez. VI, 6 agosto 2002, n. 4094, in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2002, 627. Per la giurisprudenza comunitaria, Corte di giustizia, sez. V, 21 gennaio 1999, causa C-120/97, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, 495 ss..

⁴⁷ Per la cui analisi si rinvia a F. Fonderico, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico*, cit., 251 ss.

controllare *ab extrinseco* la completezza dell'istruttoria svolta, l'*iter* logico, la congruità, la proporzionalità e la ragionevolezza della scelta operata, senza sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'amministrazione⁴⁸.

Nonostante queste restrizioni, il controllo del giudice amministrativo potrebbe assumere carattere penetrante in considerazione delle carenze istruttorie e partecipative sopra rilevate.

⁴⁸ Cfr., in tema di appalti pubblici, Tar Lazio, sez. II-ter, 11 luglio 2002, n. 6264, in *Guida al diritto*, 2002, 39, 110.