

Rassegna Bibliografica

Francesco FONDERICO, *La tutela dall'inquinamento elettromagnetico – Profili giuridici*, Quaderni del Giornale di diritto amministrativo, IPSOA, dicembre 2002. PP.256. € 21. ([Vedere](#))

La protezione dell'ambiente e della salute dai campi elettromagnetici, dopo un periodo di indifferenza normativa (sino al 1990) ed alcuni interventi legislativi ispirati alla tutela preventiva (1991-1997), è approdata ad una linea di difesa *anticipatoria e precauzionale* con la legge-quadro 22 febbraio 2001, n°36, che completa la costruzione delle discipline "settoriali" di protezione dell'ambiente ed inaugura la difficile fase applicativa da parte delle pubbliche amministrazioni e del giudice.

All'esito di questa ricognizione preliminare, l'Autore, ben noto per i suoi validi ed originali studi in materia ambientale, introduce la Sua lucida e approfondita ricerca sulle *finalità*, i *principi*, e *l'ambito di applicazione* della legge n° 36/2001, muovendo da un chiaro esame dell'evoluzione, in sede comunitaria, del *principio precauzionale*, analizzato nella sua varietà di significati. Lo identifica nella scelta fondamentale di uno dei due possibili modelli, come "regola per decidere" ovvero come "regola di procedere" e, in quest'ultima evenienza, calibrato non solo sul parametro quantitativo costi-benefici, ma altresì sul profilo qualitativo di "accettabilità sociale" del rischio. Ribadendo il più profondo significato di "governo dell'incertezza scientifica" a fronte di eventi catastrofici, sottolinea che esso propone alla collettività, e quindi legislatore, di passare dalla "sicurezza tecnica" (non più garantita) alla "sicurezza etica", la sola in grado di realizzare, nel lungo periodo, il conseguimento di uno *sviluppo sostenibile*. Conclude, sul punto, nel senso che la Commissione europea, scegliendo il *secondo* modello si è ritagliata un ruolo di "mediatore" tra istanze scientifiche, imprese e pubblico ed ha adottato una tutela "minima", lasciando agli Stati membri la facoltà, ai sensi del Trattato, di fornire un livello di protezione più elevato.

Entrando nell'esame delle legge n° 36, il Fonderico ne sottolinea l'articolata strategia, che si manifesta attraverso la *prevenzione*, quanto alla tutela della salute dagli effetti acuti, con la fissazione di limiti di esposizione non superabili; attraverso la *precauzione*, quanto alla protezione "da *possibili* effetti a lungo termine, con la determinazione dei valori di attenzione; ed infine, attraverso il principio integrativo della **minimizzazione**, perseguito con definizione degli obiettivi di qualità (vale a dire, con l'uso della migliore tecnologia disponibile).

Nell'analisi del delicato problema del *riparto delle competenze* tra Stato, regione ed enti locali, prima e dopo la riforma del Titolo V, Parte II (legge cost. N° 3/2001) l'A., sulla scorta della migliore dottrina e della giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma, identifica la ratio della attribuzione alla Stato dei *livelli uniformi di tutela* a fronte delle competenze regionali e di

quelle degli enti locali, superando i dubbi sulla costituzionalità del sistema, delineato dalla legge n° 36, formulati in numerosi ricorsi delle regioni e delle province autonome, osservando che si possono rintracciare nella stessa legge "esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale da ricercare" nelle obiettive esigenze delle attività e *dei servizi di pubblica utilità a rete* (energia elettrica, telecomunicazioni, radiotelevisione), che non tollerano *tecnicamente*, prima che *giuridicamente*, discipline *differenziate* a seconda dal territorio considerato". E subito dopo aggiunge che, per un verso, trattasi di garantire l'uniforme adempimento dei c.d. obblighi di servizio universale... da assicurare comunque a tutti i cittadini" (dove il successivo richiamo ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali da realizzare su tutto il territorio nazionale) e, peraltro verso, che era necessario imporre "al licenziatario del servizio nell'interesse generale, *il più elevato livello di tutela* dei valori costituzionali sensibili, *compatibile* con lo svolgimento del servizio stesso ...".

Questi ed altri passaggi del volume hanno avuto - come quello sul modulo dell'intesa- una chiara eco nelle motivazione delle successive e ben note sentenze n° 303; 307; 308 e 331 del 2003 della Corte Costituzionale, che hanno risolto in senso analogo i richiamati dubbi di legittimità costituzionale.

L'Autore passa, quindi, all'elaborazione di un dettagliato commento degli *strumenti di tutela*, definiti dalla legge n° 36, delineando, in particolare, il procedimento di fissazione dei valori-soglia (ove sottolinea la mancata previsione di un apporto determinante delle Amministrazioni scientifiche di settore: ISS, ISPESL, APAT); la disciplina autorizzatoria e la VIA prevista per alcuni tipi di impianto nonché l'inserimento territoriale degli impianti medesimi nell'ambito della disciplina urbanistica ed edilizia, scendendo all'esame dei limiti della potestà regolamentare del Comune e dei poteri sindacali di ordinanza contingibile ed urgente, con attenzione vigile ai più recenti indirizzi della giurisprudenza amministrativa, formatasi prima e dopo l'entrata in vigore della legge-quadro.

Segue un interessante capitolo destinato alla descrizione dei modelli emergenti nella legislazione regionale attuativa e quello dedicato alle sanzioni amministrative (afflittive, ripristinatorie e sul relativo procedimento di erogazione) e alle misure penali.

L'opera si conclude con un'analisi delle tutele giurisdizionali (civile e amministrativa) del diritto alla salute, con particolare riferimento alla tutela cautelare ed al sindacato del giudice amministrativo sulla c.d. discrezionalità tecnica dell'amministrazione.

Un dovizioso apparato bibliografico e giurisprudenziale evidenzia sia la consapevolezza del Fonderico sul merito del dibattito in corso non solo in Italia ma anche in sede comunitaria e in alcuni Paesi europei sia il Suo contributo originale all'elaborazione di soluzioni equilibrate, esposte con il consueto linguaggio scientificamente corretto e, nello stesso tempo, limpido e duttile nella forma e nel metodo argomentativo.

Un'ultima notazione . Il rilievo generale sulla carenza del contributo tecnico-scientifico dell'ISS, dell'ISPESL e dell'APAT nel procedimento di approvazione dei valori-limite appare idoneo a giustificare almeno in parte i rilievi critici mossi ai recenti decreti attuativi. Cfr. in tema, i commenti di F. Fonderico http://www.giuristiambientali.it/lista_dottrina.asp?argomento=4 , e M. Mazzoleni http://www.giuristiambientali.it/lista_editori.asp?argomento=4

Franco Giampietro