

ESEMPLI



06897-21

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SECONDA SEZIONE CIVILE



TIVE

21 -

/2017

7

ORDINANZA



or
310/21

RAGIONI IN FATTO ED IN DIRITTO DELLA DECISIONE

1. A seguito di accertamenti effettuati nel territorio del Comune di Romano D'Ezzelino tra la primavera e l'estate 2007, l'Arpav – sezione di Vicenza rilevava che i valori di cautela per le emissioni elettromagnetiche stabiliti dal Decreto del Ministero dell'Ambiente d'intesa con il Ministero della Sanità del 10.09.1998 n. 381, come recepiti dalla Regione Veneto con provvedimento n. 5285/98, erano superati dalla stazione radio operante sulla frequenza 89.600 Mhz, appartenente alla Nuova Radio S.p.A., in località Costalunga, strada Cadorna, nei pressi dell'ex trattoria Dissegna.

Dopo aver avvertito la società della violazione, assegnando alla stessa 180 giorni per rientrare nei limiti e nei valori di cautela, riscontrato il mancato adeguamento ai parametri di cautela e la non ottemperanza all'ordine di riduzione a conformità, l'Arpav il 2.08.2006 notificava alla società radio emittente il verbale di accertamento/contestazione dell'illecito amministrativo n. prot. 100382, informandone anche il Comune di Romano D'Ezzelino per gli opportuni adempimenti.

Esaurita la fase procedimentale con la società emittente, il Comune di Romano D'Ezzelino emetteva ordinanza ingiunzione n. 36 del 13.09.2007, con la quale ingiungeva a Nuova Radio S.p.A., in qualità di proprietaria di Radio 24, operante sulla frequenza 89.600 Mhz, il pagamento della somma pari ad € 25.822,84, oltre spese di procedimento e notifica.

L'ingiunzione era irrogata per la violazione dell'art. 2 comma 2 del d.l. 5/2001, convertito nella l. n. 66/2001, in relazione all'inottemperanza dell'ordine di riduzione a conformità delle

3

4

emissioni elettromagnetiche generate dall'emittente come da provvedimento della Regione Veneto del 05.10.2001 n. 14703/50.02 adottato a seguito degli accertamenti Arpav del 04.04.2001 e del 31.07.01 nonché successiva relazione tecnica d.d. 28.09.2001.

Nuova Radio S.p.A. con ricorso ex art. 22 della l. 689/81 proponeva opposizione avverso l'ordinanza di ingiunzione. L'emittente radio deduceva: a) violazione del principio di legalità ex art. 1, l. n. 689/81; b) violazione dell'art. 8, l. n. 36/2001; c) mancata immediata contestazione della violazione; d) nullità per violazione dell'art. 18, l. n. 689/81; e) carenza istruttoria e conseguente violazione degli artt. 13 e 15 l. n. 689/81; f) violazione dell'art. 4, l. n. 689/81; g) prescrizione dell'illecito ex art. 28 l. 689/81, e concludeva chiedendo previa sospensione dell'esecuzione dell'ordinanza-ingiunzione, la dichiarazione di nullità della stessa.

Il Comune di Romano D'Ezzelino si costituiva nel giudizio di primo grado, resistendo all'opposizione e chiedendone il rigetto. Il Comune chiedeva inoltre preliminarmente di essere autorizzato a chiamare in causa l'Arpav, sostenendo che l'opposta ordinanza fosse direttamente dipendente dagli accertamenti svolti dall'ente regionale.

Dopo il rigetto dell'istanza di chiamata in causa del terzo, il Tribunale di Bassano del Grappa, in qualità di giudice istruttore, ammetteva l'interrogatorio formale del sindaco del Comune di Romano D'Ezzelino e la prova per testi articolata da ambedue le parti.

Quindi, Il Tribunale pronunciava la sentenza n. 527/10 depositata in data 20.10.2010, con la quale respingeva l'opposizione confermando integralmente l'ordinanza

d'ingiunzione, condannando l'opponente alle spese di lite ivi liquidate.

Nuova Radio S.p.A., con appello ritualmente notificato, proponeva impugnazione avverso la citata sentenza di primo grado e richiedeva, in riforma della sentenza medesima, l'annullamento dell'ordinanza di ingiunzione del Responsabile del settore IV Urbanistica e gestione del territorio del Comune di Romano D'Ezzelino del 13.09.2007, con vittoria di spese, diritti ed onorari di entrambi i gradi di giudizio. L'appellante deduceva che la sentenza impugnata fosse priva di motivazione sia relativamente all'*an* che al *quantum* e reiterava le doglianze già formulate con l'opposizione sulle quali, a suo dire, il Giudice di primo grado non si sarebbe pronunciato. In particolare, l'appellante lamentava "*carezza di istruttoria e conseguente violazione degli artt. 13 e 15 della l. 689/81*" in relazione all'applicazione del valore di attenzione 6 V/m stabilito per edifici adibiti a permanenza umana non inferiore a quattro ore in luogo del più ampio limite di 20 V/m, non superato dall'emittente (punto n. IV dell'atto di appello).

Il Comune di Romano D'Ezzelino si costituiva nel giudizio di appello contestando i motivi dell'impugnazione ed insistendo per il rigetto dell'appello, chiedeva la conferma della sentenza impugnata e vittoria di spese, diritti e onorari del grado. Con particolare riguardo alla censura n. IV dell'appellante, il Comune richiamava la motivazione della sentenza n. 527/2010 del Giudice di prime cure nella parte in cui affermava che "*Nel caso di specie, invero, all'atto dell'esecuzione della prova fisica ad opera dell'Arpav, le misurazioni hanno preso correttamente a riferimento il parametro di 6 V/m all'interno dell'abitazione soprastante la trattoria Dissegna in località Costalunga in quanto trattavasi di edificio a destinazione d'uso residenziale,*



destinato ad accogliere persone per non meno di quattro ore al giorno, indipendentemente dall'attualità di tale utilizzo. In ogni caso, il Sindaco del Comune di Romano D'Ezzelino, sentita all'udienza del 24.02.2009 ha confermato che sino al giugno 2004, quindi ben oltre il periodo degli accertamenti Arpav che hanno portato all'emissione dell'ordine di riduzione delle emissioni, la trattoria era abitata e da allora si notano ancora macchine parcheggiate nell'area adibita a parcheggio. La permanenza di tale destinazione risulta, inoltre, avvalorata dalla presenza attorno all'edificio in questione di una recinzione con sbarra di legno, segno evidente che la località non è stata abbandonata".

La Corte d'Appello di Venezia, sezione I civile, con sentenza n. 477/2017, depositata in data 01.03.2017, accoglieva l'appello avverso la sentenza n. 527/2010 del Tribunale di Bassano del Grappa, e per l'effetto annullava l'ordinanza opposta e condannava l'appellata alle spese di lite di entrambi i gradi. Secondo la Corte territoriale doveva ritenersi assorbente e dirimente il motivo di appello inerente l'asserita mancanza di prova "circa l'elemento fattuale presupposto per la corretta applicazione della norma di cui al D.M. n. 381/98 come modificato dal D.P.C.M. 8-07-2003", e cioè l'assenza di prova circa l'effettiva permanenza, per più di quattro ore al giorno, di persone nel luogo oggetto delle misurazioni di cui all'ordinanza-ingiunzione impugnata. Il Giudice d'appello riteneva, dunque, che il precetto normativo che impone il valore di 6 V/m per gli edifici adibiti a permanenza di almeno quattro ore debba essere interpretato come un valore da applicarsi esclusivamente a luoghi in cui vi sia prova della effettiva permanenza di persone per almeno quattro ore.

2. Per la cassazione di tale sentenza ha proposto ricorso il Comune di Romano D'Ezzelino sulla base di due motivi.

Il Sole 24 ORE S.p.A., già Nuova Radio S.p.A., ha resistito con controricorso.

Entrambe le parti hanno depositato memorie ex art. 378 c.p.c.

3. Con il primo motivo di ricorso si denuncia la violazione o falsa applicazione del Decreto del ministero dell'Ambiente d'intesa con il ministero della sanità del 10.09.1998 n. 381, del DPCM 8 luglio 2003, dell'art. 174 paragrafo 2 del Trattato UE e dell'art. 113 c.p.c.

Con il secondo motivo di ricorso si denuncia l'omesso esame circa un fatto decisivo per la controversia che è stato oggetto di discussione tra le parti: travisamento delle emergenze istruttorie, omesso riscontro di fatti comprovanti effettiva presenza umana nei luoghi delle misurazioni, desumibile da deposizioni testimoniali, in particolare delle deposizioni del Sindaco e del teste Belleri Maria Laura, nonché degli atti e documenti di causa.

4. Ad avviso del Collegio il primo motivo è fondato.

In tal senso risulta corretta la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, come operato dal ricorrente, e sostanzialmente condiviso anche dal giudice di appello.

L'art. 4 del DM n. 381/1998 - Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana - emesso ai sensi della delega contenuta nell'art. 1 co. 6 della legge n. 249/1997, mentre al primo comma dispone che:

"1. Fermi restando i limiti di cui all'articolo 3, la progettazione e la realizzazione dei sistemi fissi delle telecomunicazioni e radiotelevisivi operanti nell'intervallo di frequenza compresa fra 100 kHz e 300 GHz e l'adeguamento di quelle preesistenti,

deve avvenire in modo da produrre i valori di campo elettromagnetico più bassi possibile, compatibilmente con la qualità del servizio svolto dal sistema stesso al fine di minimizzare l'esposizione della popolazione";

al secondo comma precisa che:

"2. Per i fini di cui al precedente comma 1, in corrispondenza di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore non devono essere superati i seguenti valori, indipendentemente dalla frequenza, mediati su un'area equivalente alla sezione verticale del corpo umano e su qualsiasi intervallo di sei minuti: 6 V/m per il campo elettrico, 0,016 A/m per il campo magnetico intesi come valori efficaci e, per frequenze comprese tra 3 Mhz e 300 GHz, 0,10 W/m² per la densità di potenza dell'onda piana equivalente".

E' successivamente intervenuta la legge n. 36/2001, la cui finalità, come esplicitata dall'art. 1 è:

"Finalità della legge

1. La presente legge ha lo scopo di dettare i principi fondamentali diretti a: a) assicurare la tutela della salute dei lavoratori, delle lavoratrici e della popolazione dagli effetti dell'esposizione a determinati livelli di campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici ai sensi e nel rispetto dell'articolo 32 della Costituzione; b) promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine e attivare misure di cautela da adottare in applicazione del principio di precauzione di cui all'articolo 174, paragrafo 2, del trattato istitutivo dell'Unione Europea; c) assicurare la tutela dell'ambiente e del paesaggio e promuovere l'innovazione tecnologica e le azioni di risanamento volte a minimizzare l'intensità e gli effetti dei campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici secondo le migliori tecnologie disponibili."



Il successivo art. 3 dispone poi che:

“1. Ai fini dell'applicazione della presente legge si assumono le seguenti definizioni:

a) esposizione: è la condizione di una persona soggetta a campi elettrici, magnetici, elettromagnetici, o a correnti di contatto, di origine artificiale;

b) limite di esposizione: è il valore di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato come valore di immissione, definito ai fini della tutela della salute da effetti acuti, che non deve essere superato in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a);

c) valore di attenzione: è il valore di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerato come valore di immissione, che non deve essere, superato negli ambienti abitativi, scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate per le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b) e c). Esso costituisce misura di cautela ai fini della protezione da possibili effetti a lungo termine e deve essere raggiunto nei tempi e nei modi previsti dalla legge;

d) obiettivi di qualità sono:

1) 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;

2) i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato secondo le previsioni di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), ai fini della progressiva miticizzazione dell'esposizione ai campi medesimi;

e) elettrodotto: è l'insieme delle linee elettriche, delle sottostazioni e delle cabine di trasformazione;



f) *esposizione dei lavoratori e delle lavoratrici: è ogni tipo di esposizione dei lavoratori e delle lavoratrici che, per la loro specifica attività lavorativa, sono esposti a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici;*

g) *esposizione della popolazione: è ogni tipo di esposizione ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. ad eccezione dell'esposizione di cui alla lettera f) e di quella intenzionale per scopi diagnostici o terapeutici;*

h) *stazioni e sistemi o impianti radioelettrici: sono uno o più trasmettitori, nonché ricevitori, o un insieme di trasmettitori e ricevitori, ivi comprese le apparecchiature accessorie, necessari in una data postazione ad assicurare un servizio di radiodiffusione, radiocomunicazione o radioastronomia,*

i) *impianto per telefonia mobile: è la stazione radio di terra del servizio di telefonia mobile, destinata al collegamento radio dei terminali mobili con la rete del servizio di telefonia mobile;*

l) *impianto fisso per radiodiffusione: è la stazione di terra per il servizio di radiodiffusione televisiva o radiofonica.*

A dare concreta attuazione a tale legge è infine intervenuto il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 luglio 2003 il cui articolo 1 recita:

"Campo di applicazione

1. Le disposizioni del presente decreto fissano i limiti di esposizione e i valori di attenzione per la prevenzione degli effetti a breve termine e dei possibili effetti a lungo termine nella popolazione dovuti alla esposizione ai campi elettromagnetici generati da sorgenti fisse con frequenza compresa tra 100 kHz e 300 GHz. Il presente decreto fissa inoltre gli obiettivi di qualità, ai fini della progressiva minimizzazione della esposizione ai campi medesimi e



l'individuazione delle tecniche di misurazione dei livelli di esposizione.

2. I limiti di esposizione, i valori di attenzione e gli obiettivi di qualità di cui al presente decreto non si applicano ai lavoratori esposti per ragioni professionali oppure per esposizioni a scopo diagnostico o terapeutico.

....”

L'art. 3, così recita:

“3. Limiti di esposizione e valori di attenzione

1. Nel caso di esposizione a impianti che generano campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenza compresa tra 100 kHz e 300 GHz non devono essere superati i limiti di esposizione di cui alla tabella 1 dell'allegato B, intesi come valori efficaci.

2. A titolo di misura di cautela per la protezione da possibili effetti a lungo termine eventualmente connessi con le esposizioni ai campi generati alle suddette frequenze all'interno di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore giornaliere e loro pertinenze esterne, che siano fruibili come ambienti abitativi quali balconi, terrazzi e cortili esclusi i lastrici solari, si assumono i valori di attenzione indicati nella tabella 2 all'allegato B.

3. I valori di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo devono essere mediati su un'area equivalente alla sezione verticale del corpo umano e su qualsiasi intervallo di sei minuti.”

Il successivo articolo 4 specifica che:

“Art. 4. Obiettivi di qualità

1. Ai fini della progressiva minimizzazione della esposizione ai campi elettromagnetici, i valori di immissione dei campi oggetto del presente decreto, calcolati o misurati all'aperto nelle aree intensamente frequentate, non devono superare i

*valori indicati nella tabella 3 dell'allegato B. *Detti valori devono essere mediati su un'area equivalente alla sezione verticale del corpo umano e su qualsiasi intervallo di sei minuti.*

2. Per aree intensamente frequentate si intendono anche superfici edificate ovvero attrezzate permanentemente per il soddisfacimento di bisogni sociali, sanitari e ricreativi."

Posto tale quadro normativo, la questione di diritto che pone il motivo in esame investe la corretta interpretazione del comma 2 dell'art. 3 del DPCM dell'8 luglio 2003, che a sua volta riprende l'analoga previsione di cui all'art. 4 del DM n. 381/1998, nella parte in cui fa riferimento al fine di determinare il corretto valore di attenzione, ad edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore giornaliere.

Infatti, mentre il giudice di appello ha opinato nel senso che la norma presupponesse un'effettiva ed attuale presenza di persone all'interno dell'edificio, la tesi invece propugnata dal Comune, e condivisa anche da altri precedenti della medesima Corte d'Appello che ha pronunciato la sentenza impugnata, addivene alla conclusione che non sia necessaria un'effettiva utilizzazione dell'edificio in quanto in concreto ed attualmente adibito ad una presenza di esseri umani in maniera superiore alle quattro ore giornaliere, essendo invece rilevante ai fini della imposizione di un livello di emissioni inferiore, la sola possibilità che il bene immobile possa ricevere tale utilizzazione.

I giudici di appello, optando per una lettura meno restrittiva delle suddette norme, hanno quindi accolto l'opposizione, sul presupposto che le prove raccolte non consentivano di affermare che il bene fosse attualmente frequentato, e ciò sia in relazione alla trattoria posta al piano terra che in relazione all'appartamento collocato al livello superiore, in quanto al più

si poteva sostenere la presenza sporadica e saltuaria di persone, a nulla rilevando il fatto, emerso dalle prove, che l'appartamento, sebbene non occupato al momento, fosse munito di arredi.

Reputa, invece il Collegio che, avuto riguardo alla formulazione delle previsioni richiamate, la loro interpretazione teleologica non possa che deporre nel senso che la lettera della norma, sebbene neutra quanto alla univoca indicazione della necessità di un utilizzo attuale del bene per un periodo superiore alle quattro ore giornaliere, debba invece condurre all'opzione ermeneutica che legittima la conclusione della sufficienza di una mera possibilità di utilizzo per un tempo superiore al detto limite giornaliero, per imporre i più rigorosi limiti previsti dalla normativa di riferimento.

Come puntualmente evocato dalle argomentazioni difensive del ricorrente, depone a favore di tale conclusione la necessità di dover dare piena e concreta attuazione al principio di precauzione di cui all'art. 191 del TFUE (ex articolo 174 del TCE) che con riferimento alla materia dell'ambiente, mentre al primo comma recita che:

"1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,*
- protezione della salute umana,*
- utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,*
- promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici",*

al secondo prevede che:



"2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga."

L'esigenza di adottare le soluzioni ispirate al principio di precauzione legittima quindi la diversa interpretazione sostenuta dal ricorrente, secondo cui ai fini dell'applicazione dei più rigorosi livelli di emissione non sia necessario il riscontro di un'effettiva ed attuale utilizzazione da parte delle persone degli edifici rispetto ai quali deve essere misurato il livello di emissioni, ma che sia sufficiente la sola potenziale destinazione del bene, a prescindere dalla sua poi concreta utilizzazione in conformità della destinazione.

Trattasi di soluzione che, lungi dal determinare un abnorme impiego del principio dell'onere della prova, come invece opinato dal giudice di appello, essendo sempre onere di chi contesta l'illegittimità delle emissioni dimostrare la sia pur potenziale destinazione del bene a scopi ed utilizzi che giustificano la presenza di persone nei luoghi per un periodo superiore al limite temporale dettato dalle su indicate norme, assicura invece che vengano preservate anche le ragioni della pubblica salute, privilegiandosi un approccio prudenziale che preservi la salute della collettività, ed in particolare di chi potrebbe poi in concreto fare uso del bene.

Ad opinare diversamente, l'individuazione del limite di liceità delle emissioni sarebbe legato ad una serie di variabili quali ad esempio l'uso solo stagionale di un determinato bene, ovvero la scelta dell'occupante di spostarsi altrove per esigenze lavorative di carattere temporaneo, che inciderebbero, in

maniera spesso non prevedibile sul livello delle emissioni consentite, soprattutto senza che sia immediatamente assicurata una corrispondenza tra detto livello e le esigenze precauzionali correlate all'uso, in questo caso in concreto, del bene stesso, mancando un meccanismo che permetta l'immediato adeguamento delle prime in relazione alle variazioni del secondo, con il concreto pericolo che a fronte di un'effettiva permanenza nel bene, l'occupante resti esposto a livelli di emissioni superiori a quelli che la legge prevede, sin quando la PA non assicuri l'adeguamento delle stesse al mutare della situazione fattuale.

Appare invece proprio in linea con il ricordato principio di precauzione, ancorare l'individuazione del livello emissioni consentito alla potenziale destinazione del bene, sicché ove questa denoti una verosimile permanenza all'interno dell'edificio per un periodo superiore alle quattro ore giornaliere, si impone un più rigoroso livello di emissione in quanto idoneo a prevenire ogni possibile rischio per la salute di chi potrebbe in potenza venire ad occupare il bene.

La sentenza impugnata risulta quindi avere fornito un'erronea applicazione delle norme in esame, avendo escluso che ricorressero i presupposti per esigere un livello di emissione inferiore rispetto a quello effettivamente proveniente dall'impianto dell'opponente, facendo riferimento al riscontro della cessazione di fatto dell'utilizzo dell'edificio oggetto di causa ad uso trattoria ed appartamento, e va pertanto cassata. Il giudice di rinvio dovrà pertanto uniformarsi al seguente principio di diritto:

L'art. 3 del DPCM dell'8 luglio 2003, laddove prevede che nel caso di esposizione a impianti che generano campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici con frequenza compresa tra 100



kHz e 300 GHz non devono essere superati i limiti di esposizione di cui alla tabella 1 dell'allegato B, intesi come valori efficaci, ove al comma 2 fa riferimento alle esposizioni ai campi generati all'interno di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore giornaliere e loro pertinenze esterne, che siano fruibili come ambienti abitativi quali balconi, terrazzi e cortili esclusi i lastrici solari, non richiede un'attuale e concreta adibizione del bene ad usi che determinino la permanenza oltre il suddetto limite orario giornaliero, ma, in ragione del principio di precauzione di matrice comunitaria, va letto nel senso che sia sufficiente anche una potenziale destinazione ad usi che prevedano, sempre in potenza, una permanenza per più di quattro ore al giorno.

5. L'accoglimento del primo motivo implica poi evidentemente l'assorbimento del secondo motivo di ricorso, che invece mirava a contestare la corretta valutazione delle risultanze istruttorie, quanto alla conclusione secondo cui non vi sarebbe prova di un'effettiva ed attuale utilizzazione del bene tale da richiedere un livello inferiore di emissione.

6. Il giudice del rinvio che si designa in una diversa sezione della Corte d'Appello di Venezia, provvederà anche sulle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso e, assorbito il secondo, cassa la sentenza impugnata con rinvio ad altra Sezione della Corte d'Appello di Venezia, che provvederà anche alla liquidazione delle spese del presente giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della 2^a Sezione Civile, in data 26 gennaio 2021.

Il Presidente





DEPOSITATO IN CANCELLERIA

Roma, 11 MAR. 2021

