

IL TRIBUNALE DI PALERMO

SEZIONE III CIVILE

Riunito in Camera di consiglio e composto dai Sigg.ri Magistrati

Dott.	Angelo Monteleone	Presidente
Dott.	Giuseppe De Gregorio	Giudice rel.
Dott.	Fabio Cosentino	Giudice

ORDINANZA

sul reclamo ex art. 669 *terdecies* c.p.c. depositato in data 02/2/2004 da Ministero dell'Interno - Questura di Palermo (Avvocatura dello Stato), avverso l'ordinanza ex art. 700 c.p.c. dei 29/31.12.2003, nel procedimento cautelare n° 1585/2005 R.G. promosso dalla Sarno Lucio e Viola Vincenzo (avv. Alessandro Palmigiano) nei confronti dell'odierno reclamante.

Letti gli atti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza in Camera di Consiglio del 13.2.2004, osserva:

Il reclamo del Ministero dell'Interno (di seguito MINISTERO) è infondato, per quanto appresso specificato.

Preliminarmente, è da disattendere la eccezione dei resistenti di intempestività della proposizione del suddetto reclamo.

Al proposito è bene sottolineare che il termine "breve" di cui all'art. 739, 2° comma, c.p.c. (che si applica anche ai reclami cautelari, giusto il rinvio operativi dall'art. 669 *terdecies* c.p.c.) - e cioè il termine di dieci giorni "dalla notificazione" (se il provvedimento reclamando "è dato in confronto di più parti") - opera esclusivamente nell'ipotesi in cui del provvedimento medesimo

C

O

N

A

C

E

M

C

O

N

A

C

E

M

sia stata eseguita la notificazione su istanza di una delle parti: non anche, invece, allorquando la comunicazione-notificazione sia avvenuta ad opera, o su istanza, del cancelliere (chè, in tal caso, opererà il termine "lungo" di cui all'art. 327 c.p.c., la previsione del quale ha portata generale).

Il principio citato, invero, è stato affermato dalle Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza del 29 aprile 1997 (n° 3670), in cui si legge che "la notificazione del provvedimento ... è idonea a far decorrere il termine di dieci giorni per la proposizione del reclamo, *unicamente* quando sia stata effettuata ad istanza di una delle parti".

Nella specie, non consta - nemmeno in termini di mera allegazione - che l'ordinanza reclamata sia stata oggetto di una notificazione ad impulso di parte: l'unica notificazione che risulta essere stata eseguita è stata infatti disposta dalla cancelleria di questo Tribunale, sicché il citato termine di dieci giorni non è stato mai operante.

Sempre in linea preliminare, va pure disattesa l'eccezione da ultimo proposta (anzi, meramente accennata, nel corso della discussione de cui alla udienza innanzi al Collegio del 13 febbraio 2004) dal Ministero, di difetto di giurisdizione del Giudice Ordinario. Premesso che l'Avvocatura non ha nemmeno sommariamente indicato i presupposti del dedotto difetto, per la risoluzione della questione è necessario inquadrare il merito della controversia, e cioè essenzialmente quali sono le condotte denunciate e la tutela richiesta.

E sin dal ricorso introduttivo, Lucio Sarno e Vincenzo Viola, quali proprietari terrieri degli immobili siti all'ultimo piano dello stabile del cittadino corso Vittorio Emanuele n° 492, confinante con la parte retrostante degli edifici

C

O

N

A

C

E

M

dove sono ubicati gli uffici della Questura, in Piazza Vittoria n° 8, deducevano che sul tetto di quest'ultimo palazzo sono installate stazioni radio base, con numerosissime antenne, poste a pochi metri di distanza dalla terrazza di proprietà del Sarno e dall'appartamento del Viola.

Affermando la elevata pericolosità di tali antenne (con emissione di onde elettromagnetiche ben al di sopra dei limiti di legge), potenzialmente foriere di gravissimi danni ai ricorrenti e alle loro famiglie, chiedevano l'eliminazione delle stesse, o, in subordine l'adozione di opportuni accorgimenti atti a fare cessare il superamento del limite consentito per le emissioni. Nulla veniva aggiunto dalla difesa erariale che - con difesa assai scarna, in verità - si limitava a contestare genericamente le avverse pretese e a chiederne il rigetto.

Ora, allorché la domanda trovi fondamento in un comportamento meramente materiale della p.a. (in questo caso, posizionamento delle antenne: senza che la resistente-odierna reclamante abbia mai fatto riferimento a provvedimenti che disponessero la collocazione, né precisato esattamente tutti gli usi cui dette sono adibite) lesivo di diritti soggettivi, questa può essere condannata ad un *facere*, non ritenendosi operanti, in tale circostanza, i limiti ai poteri del giudice ordinario di cui all'art. 4, 1. n. 2248 del 1865, all. E.

In altri termini, ed anche a mente delle previsioni della legge 205 del 2000 (sul riparto di giurisdizione) sussiste la giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della p.a. proprio quando il comportamento perseguito della medesima non si ricolleggi ad un formale provvedimento amministrativo, emesso nell'ambito e nell'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali ad essa spettanti (di fronte ai quali le posizioni soggettive del privato hanno natura

C

O

N

A

C

E

M

non di diritto soggettivo, bensì di interessi legittimi, tutelabili, quindi, davanti al giudice amministrativo), ma si concreti e si risolva in una mera attività materiale, disancorata e non sorretta da atti o provvedimenti amministrativi formali.

Ne consegue che solo ove dette azioni siano proposte in relazione a comportamenti attuati in esecuzione di poteri pubblici o comunque di atti amministrativi, va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario (cfr. Cassazione civile, sez. un., 17 aprile 2003, n. 6189): circostanza, quest'ultima neppure dedotta nel caso di specie.

Venendo al merito, va *in primis* evidenziato che le questioni in tema di antenne, elettrosmog e danno alla salute vanno risolte alla luce della *Legge quadro sulla protezione da esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici* n° 36 del 22.02.2001 (pubblicata in G.U. 55 del 7/3/2201), come peraltro già evidenziato dalle parti. In ordine ai limiti di esposizione, l'art. 4, comma II, lett. a) di tale legge rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ora entrato in vigore: trattasi del Dpcm del 18 luglio 2003 (pubblicato su G.U. n° 199 del 28/8/2003), in cui *i limiti di esposizione e valori di attenzione* (art. 3 II comma Dpcm in esame, e relativa tabella) ricalcano le disposizioni di cui al Decreto Interministeriale n° 381/98 - *Regolamento recante norme per la determinazione dei tetti di radiofrequenza compatibili con la salute umana* - emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 6, lett. a), n° 15, della legge 249/1979.

In particolare, l'art. 4 II comma del Decreto interministeriale citato prevede che, in corrispondenza di edifici adibiti a permanenze non inferiori a quattro ore, non devono essere superati i seguenti valori, indipendentemente dalla

C

O

N

A

C

E

M

frequenza: 6 V/M per il campo elettrico, 0,0 16A/m per il campo magnetico e per le frequenze comprese tra 3 mhz e 300 ghz, 0,10 W/m² per la densità di potenza; come detto, questi valori di attenzione sono oggi riproposti del Dpcm attuativo della legge quadro (segnatamente, alla tabella 2 del decreto).

Dal provvedimento impugnato emerge che : 1) dalle rilevazioni effettuate dal centro di ricerche sistemi elettrici di potenza del C.N.R. - Università di Palermo (organo particolarmente qualificato, e della cui attendibilità non è dato dubitare) risulta accertato il superamento dei valori di attenzione, e per percentuali elevatissime (alcune rilevazioni hanno dato conto di valori superiori del 200% di quelli massimi: cfr. relativa documentazione prodotta dai ricorrenti in prime cure); 2) la CTU espletata non ha dato conto di tale superamento, ma emerge dall'elaborato del CTU che le potenzialità dell'impianto sono tali da consentire facilmente il superamento dei valori di attenzione; 3) è certa, e documentata dalle fotografie in atti, la particolare vicinanza delle antenne (ivi comprese quelle definite dal CTU come *omnidirezionali*, ovvero quelle la cui potenzialità di segnale può interessare i locali dei ricorrenti) dalle abitazioni tanto di Sarno che di Viola; 4) la parte resistente non in alcun specificato e documentato se e quali antenne sono effettivamente indispensabili per le attività d'Istituto; 5) nessuno degli accorgimenti tecnici adottabili è tale da scongiurare il pericolo di inquinamento atmosferico ad eccezione della rimozione delle antenne (ovvero dalla sostituzione delle stesse, e magari dalla allocazione in punti maggiormente distanti dalle abitazioni).

Ciò posto, le doglianze del Ministero si incentrano, essenzialmente, sull'assenza di *periculum*, contestando che l'astratta idoneità delle

C

O

N

A

C

E

M

apparecchiature a superare i limiti elettromagnetici potesse condurre all'accoglimento della pretesa cautelare.

Ed in ogni caso, deduce : la regolarità degli impianti, anche in ragione di misurazione disposte dalla Unità Sanitaria Locale; la particolare rilevanza degli stessi, destinati all'espletamento del servizio pubblico cui è preordinata l'attività della Questura.

Per affrontare compiutamente le questioni poste al vaglio del Collegio, va premesso che la tutela cd. anticipatoria, quale quella chiesta e accordata nel caso di specie (laddove, cioè, il contenuto del provvedimento cautelare è idoneo ad anticipare *in toto* gli effetti della decisione di merito) rappresenta uno degli strumenti cautelari vigenti nel nostro ordinamento, accanto ai provvedimenti cautelari conservativi. Tale distinzione, nata in dottrina, ha avuto l'esplicito avallo del legislatore della riforma del diritto processuale societario, laddove gli artt. 23, co. 1° e 5°, e 24 co. 4°, del D.lvo 5/2003, attribuiscono appunto rilevanza alla distinzione, finora meramente teorica, tra provvedimenti cautelari anticipatori e provvedimenti cautelari conservativi, in funzione della sopravvivenza degli effetti dei medesimi nel caso in cui il giudizio di merito non sia instaurato o si estingua; dette ipotesi estreme (provvedimenti d'urgenza totalmente anticipatori della pronuncia di merito), oltre che nella prassi giurisprudenziale, si intravedono anche in talune norme sostanziali, come ad esempio nei casi previsti dall'art. 1469 *sexies* c.c..

Ciò detto, è evidente che per potersi adottare un provvedimento tanto incisivo sulle posizioni giuridiche soggettive in considerazione, queste ultime devono essere vagliate attentamente, e il bilanciamento di interessi deve essere tale

C

O

N

A

C

E

M

per cui rispetto ad un gravissimo pericolo può giustificarsi l'adozione di una cautela estrema.

Tornando proprio alla tematica dell'inquinamento atmosferico da *elettrosmog* (o, secondo altra interpretazione, delle immissioni di campi elettromagnetici), non può sottacersi che il vaglio del Decidente deve essere quanto mai rigoroso, nell'ottica della tutela del bene salute cui la normativa di riferimento è preordinata. Non è un caso, difatti, che la legge-quadro 36 del 2001 sia intitolata "*sulla protezione da esposizione a campi elettromagnetici, magnetici ed elettromagnetici*", a riprova della necessità di **proteggere** la popolazione dalle immissioni moleste; che il decreto del Presidente del consiglio dei Ministri sia stato adottato all'esito di una istruttoria in cui sono intervenuti il Ministro della Salute e il Comitato internazionale di valutazione per l'indagine sui rischi sanitari derivanti dall'esposizione ai campi elettromagnetici; che oggetto della normativa sono gli impianti per qualsiasi uso, civile, militare e di forza di polizia, a riprova della particolare pregnanza che viene assegnata alla salute anche rispetto ad altri valori primari della collettività (quali la sicurezza pubblica, la sicurezza nazionale etc.). Ed i limiti adottati nascono dai risultati raggiunti dalla comunità scientifica sugli effetti acuti e cronici dell'esposizione, valorizzando comunque le ancora insoddisfacenti (dal punto di vista quantitativo) conoscenze mediante una scelta di cautela (adottando, cioè, criteri rigorosi, che possano attenuare al massimo il rischio di esposizioni pericolose).

In tema di competenza, la legge del 2001 ha attribuito (art. 4 ult. comma), ai comuni il potere di adottare un regolamento per "assicurare il corretto

C

O

N

A

C

E

M

insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici.

La legge quadro si conclude, poi, con la previsione di apposite sanzioni amministrative - salvo che il fatto non costituisca reato - per coloro che superino i limiti di esposizione e di attenzione mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché non rispettino le caratteristiche tecniche degli impianti e la localizzazione dei tracciati (art. 15 comma 1 e 2).

Ad esse si applica poi la sanzione accessoria ed obbligatoria - in caso di inosservanza delle prescrizioni previste ai fini della tutela dell'ambiente e della salute - della sospensione degli atti autorizzati accordati ed in caso di recidiva quella della revoca degli atti suddetti (art. 15 comma 4).

Significativa è, infine, la previsione in base alla quale per le sanzioni pecuniarie previste dalla legge quadro non è ammesso il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 161. 24 novembre 1981 n°689 (art. 15 comma 7).

A fronte di tale quadro normativo e degli obiettivi perseguiti dal Legislatore, vanno poi letti taluni arresti giurisprudenziali, volti appunto a tale *massimizzazione* della tutela.

Particolarmente importante, per il caso in esame, risulta la pronuncia del Supremo Collegio n° 9893/2000, per cui la tutela giudiziaria del diritto alla salute in confronto della p.a. può essere preventiva e dare luogo a pronunce inibitorie se, prima ancora che l'opera pubblica venga messa in esercizio nei modi previsti, sia possibile accertare, considerando la situazione che si avrà una volta iniziato l'esercizio, che nella medesima situazione è insito un pericolo di compromissione per la salute di chi agisce in giudizio (nel caso affrontato, veniva in rilievo la costruzione di un elettrodotto a distanza di

C

O

N

A

C

E

M

circa 30 metri da un'abitazione, il cui proprietario chiese che fosse accertata la pericolosità dell'opera ed il danno derivante per l'esposizione ai campi elettromagnetici).

Nel caso dell'immobile della Questura, emerge dalla CTU espletata che quelle contestate sono antenne che producono onde elettromagnetiche cd. ad alta frequenza, che si irradiano nell'ambiente circostante sia sul piano orizzontale che su quello verticale. E sulla base delle attuali conoscenze scientifiche, a distanza dalla sorgente, i campi elettromagnetici si distribuiscono su superficie sempre più ampie, e l'intensità di essi diminuisce man mano che essi si propagano (cfr. relazione del CTU). Dunque, è evidente che la concentrazione massima delle radiazioni si ha appunto nei luoghi immediatamente vicini alle antenne, quali le abitazioni Sarno e Viola, posizionate a ridosso dell'edificio della Questura, e a pochi metri da esso.

Tornando all'elemento del *periculum*, tre sono le valutazioni che consentono di confermare il provvedimento impugnato. 1) La prima nasce proprio dalle considerazioni che emergono dalla CTU: se è vero, come peraltro invocato dalla difesa erariale, che l'esperto nominato dal Giudice non ha registrato alcun superamento dei valori di legge, è pur vero che questi ha sottolineato l'idoneità degli impianti a tale superamento. In altre parole, è emerso che le antenne in uso alla Questura potenzialmente possono superare i valori di cui (oggi) al Dpcm luglio 2003. 2) Il CTU ha quindi confermato che i risultati del Ce.Ri.S.E.P. - CNR dell'Università di Palermo sono veritieri, nel senso della idoneità di quegli impianti a raggiungere quegli enormi valori registrati prima dell'instaurazione del contraddittorio. E' dunque evidente che quei risultati, non precisamente e inequivocabilmente contestati dal Ministero, sono

C

O

N

A

C

E

M

attendibili, e confermano l'assunto dei resistenti, secondo cui il pericolo non è meramente astratto, ma concreto. 3) Il Ministero non ha prodotto alcun documento, atto autorizzativo, certificato tecnico, etc., dal quale desumere la piena conformità degli impianti ai requisiti di legge. Ma vi è di più: non ha documentato in alcun modo che sia stato seguito l'*iter* amministrativo-sanitario (limitandosi a dire che la USL 6 *ha eseguito* delle misurazioni, senza specificare quando, a che titolo, etc.) normativamente imposto (anche dalla legge 36/2001, per quanto dinanzi ricordato) prima dell'installazione di antenne omnidirezionali ad alta frequenza, quali quelle posizionate sui tetti dell'edificio della Questura.

In definitiva, potendosi inquadrare la fattispecie in esame nell'alveo dell'art. 844 c.c. sulle cd. immissioni intollerabili (tali potendosi considerare, ormai per costante interpretazione, anche quelle non direttamente percepibili dai sensi dell'essere umano, ma comunque lesive per la sua salute: cfr., per tutte, Cassazione SS.UU. 15 ottobre 1999 n° 10186), il superamento dei valori imposti dalla Legge, con attività che risulta essere meramente materiale da parte dell'Amministrazione, in uno al sostanziale silenzio della reclamante su quest'ultimo profilo, non possono che condurre alla conferma dell'impugnata ordinanza, anche in punto di statuizione sulle spese di lite - che, ai sensi dell'art. 669 *septies* c.p.c. vanno liquidate solo in caso di provvedimento *ante causam* di diniego -.

P.Q.M.

Visti gli artt. 669 *terdecies* e 700 c.p.c. ;

Ogni contraria istanza, eccezione e difesa disattese;

C

rigetta il reclamo proposto da Ministero dell'Interno avverso l'ordinanza del G.D. del Tribunale di Palermo resa in data 29-31/12/2003, che per l'effetto conferma.

Spese al merito.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio della III Sezione Civile del 20.2.2004.

F.to Il Giudice Estensore f.to Il Presidente

O

N

A

C

E

M