



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## **IMMISSIONI DI ONDE ELETTROMAGNETICHE: VALUTAZIONE DI INTOLLERABILITÀ E DI ILLEGITTIMITÀ**

*Rapporto tra la tutela civilistica e quella pubblicistica con particolare riguardo al principio di cd. precauzione alla luce dei più recenti approdi giurisprudenziali.*

di **Emanuele Raiano**

IUS/15 - DIRITTO PROCESSUALE CIVILE

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Raffaele Giaquinto**

Publicato, Martedì 3 Settembre 2019

**Sommario:** 1. Immissioni: caratteri generali. - 2. Mezzi di tutela da parte del proprietario cd. "immeso" e valutazione di intollerabilità delle propagazioni da parte dell'autorità giurisdizionale. - 3. Rapporto tra tutela civilistica e normativa di diritto pubblico: in particolare la tutela del diritto alla salute. - 4. Il principio di precauzione e la recente sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 8277/2019. - 5. Conclusioni.

## **1. Immissioni: caratteri generali.**

L'articolo 844 c.c., inserito tra le disposizioni generali riguardanti la proprietà fondiaria, disciplina le cd. "immissioni". Con tale norma il legislatore non ha dato una definizione del concetto di immissione ma ha individuato la possibilità per il proprietario di un fondo di impedire immissioni di fumo, calore, le esalazioni, i rumori, gli scuotimenti e simili propagazioni derivanti dal fondo del vicino solo se esse superino la normale intollerabilità, avendo riguardo alla condizione dei luoghi, e solo se le ragioni private risultino prevalenti rispetto a quelle della produzione.

Già da questa prima analisi letterale della norma si possono evincere le caratteristiche delle immissioni. Esse infatti sono descritte come propagazioni derivanti dal fondo vicino simili a fumo, calore, esalazioni, rumori e scuotimenti. Il primo problema che dottrina e giurisprudenza si sono posti infatti, ed immediatamente rilevante per la trattazione, è se la materialità sia un carattere fondamentale delle immissioni. Secondo parte della dottrina e della giurisprudenza infatti si può parlare di immissione in senso proprio solo se la propagazione proveniente dal fondo vicino sia materialmente percepibile, con ciò escludendo tutte quelle propagazioni che ancorchè presenti e misurabili non possono essere percepite dal proprietario del fondo, quali appunto le onde elettromagnetiche. Secondo invece la dottrina e la giurisprudenza più illuminate il carattere della materialità non può essere considerato come condicio sine qua non per poter parlare di immissione, in quanto così facendo si andrebbero ad escludere tutte quelle propagazioni oggi sempre più diffuse a causa del progresso tecnologico e suscettibili di incidere negativamente sia sulla salute delle persone che sul tranquillo e pieno godimento della proprietà fondiaria. In secondo luogo, è necessario dire, che le immissioni considerate dal legislatore con l'articolo 844 c.c. sono le cd. immissioni indirette, ovvero tutte quelle propagazioni che provengono dal fondo immittente ed arrivano verso il fondo immesso per cause naturali (come il vento). Diversamente infatti, laddove la propagazione fosse direttamente indirizzata verso il fondo immesso a causa dell'agire del proprietario/possessore del fondo immittente verrebbe in rilievo un vero e proprio fatto illecito tutelabile ai sensi dell'art. 2043 c.c. con la tutela risarcitoria avendo l'immittente violato il divieto generale di *neminem laedere*. In sintesi quindi si può dire che le immissioni considerate dal legislatore codicistico devono essere: a) indirette; b) fisicamente percepibili e misurabili; c) attuali; d) continuative e non meramente episodiche o contingenti; e) provenienti da un

fondo vicino ancorchè non finitimo (relativizzando il concetto di vicinitas).

## **2. Mezzi di tutela da parte del proprietario cd. "immeso" e valutazione di intollerabilità delle propagazioni da parte dell'autorità giurisdizionale.**

Il proprietario del fondo immesso può agire al fine di ottenere il cd. desistat ovvero la cessazione dell'attività dalla quale derivano le propagazioni intollerabili nonché l'eventuale risarcimento per i danni medio tempore patiti ai sensi dell'art. 844 c.c. Tale azione è stata ormai pacificamente ricondotta da parte della giurisprudenza al genus actio negatoria servitutis disciplinata dall'art. 949 c.c.. L'azione ex art 844 c.c. infatti, del pari con quella prevista dall'art. 949 c.c., è volta ad impedire che il proprietario del fondo immittente possa acquistare con il decorso del tempo (in questo caso un ventennio) a titolo di usucapione un diritto di servitù sul fondo immesso che lo legittimi a continuare liberamente quelle attività dalle quali derivino le propagazioni intollerabili. Per tale motivo infatti, si ritiene, che la legittimazione attiva spetti sicuramente al proprietario del fondo immesso. E' ormai ammessa pacificamente la legittimazione attiva anche dell'usufruttuario e dell'enfiteuta alla luce degli ampi poteri di disposizione loro riconosciuti. Si discute invece ancora riguardo alla legittimazione ad agire del conduttore. Fermo l'obbligo di avvisare il locatore dell'eventuale immissione, secondo parte della dottrina e della giurisprudenza andrebbe riconosciuta anche al conduttore la possibilità di agire in giudizio allorquando oggetto della domanda sia solo la richiesta di condanna al desistat e non anche quando al fine del soddisfacimento dell'interesse dell'attore, nonché in luogo del contemperamento degli interessi in gioco, vi sia la possibilità che il giudice ordini all'immittente di adottare delle misure idonee a ridurre e a rendere quantomeno tollerabili le propagazioni prodotte. In tal caso infatti, data l'incidenza diretta sulla portata del diritto di proprietà dell'eventuale ordine di adottare modifiche, legittimati attivi e passivi, secondo la migliore dottrina e giurisprudenza, solo ed esclusivamente i proprietari rispettivamente del fondo immittente e del fondo immesso.

L'autorità giudiziaria, ricevuta la domanda da parte del proprietario/possessore del fondo immesso, ai sensi dell'art. 844 c.c. sarà chiamato ad un duplice ordine di valutazioni. In primo luogo dovrà verificare la tollerabilità o meno dell'immissione usando come parametro di riferimento "la condizione dei luoghi" alla luce dell'id quod plerumque accidit e delle abitudini di vita di una certa popolazione in quel determinato luogo ed in quel momento storico. Con ciò, in particolare, il legislatore ha voluto esprimere la necessità di dover differenziare situazioni in cui si abbia riguardo a fondi localizzati in una zona di campagna da quelle in cui invece gli stessi siano situati in una zona industriale in cui il livello e la portata delle esalazioni e delle propagazioni è di norma superiore. Sulla base di questo criterio l'interprete sarà chiamato a distinguere le immissioni tollerabili lecite dalle immissioni intollerabili e quindi illecite. Solo qualora si abbia riguardo ad immissioni intollerabili ed illecite il giudice sarà chiamato a verificare

se l'interesse del privato alla cessazione dell'immissione risulti essere prevalente rispetto all'interesse del proprietario immittente. In particolare infatti, il comma secondo dell'art. 844 c.c. impone espressamente all'interprete di operare il contemperamento tra gli interessi privati in gioco ed eventualmente con quelli della produzione. In tal caso solo in via suppletiva potrà svolgere un ruolo il criterio cd. della prevenzione, acquisendo rilevanza il momento storico in cui il proprietario immesso ha effettivamente acquistato il diritto di proprietà sul fondo. Dottrina e giurisprudenza maggioritaria ritengono tuttavia che laddove nel contemperamento degli interessi in gioco vengano in rilievo gli interessi della produzione e quelli abitativi, debbano sempre essere considerati prevalenti i secondi, alla luce della scala dei valori espressa dalla Carta Costituzionale nonché dalle norme eurounitarie.

In seguito alla suddetta valutazione, nel caso in cui l'interprete consideri prevalenti gli interessi di cui si fa portatore il proprietario del fondo immittente potrà "autorizzare" e quindi rendere lecite le immissioni intollerabili illecite. In tal caso potrà essere disposto a favore del proprietario del fondo immesso un indennizzo a copertura del sacrificio richiestogli, nonché eventualmente il risarcimento del danno precedentemente patito. Inoltre, al proprietario del fondo immittente potrà essere imposta l'adozione di particolari accorgimenti idonei a limitare e contenere il volume e la portata delle propagazioni prodotte nel suo fondo. Diversamente invece se il giudice dovesse considerare prevalenti gli interessi del fondo immesso, dichiarerà l'illiceità dell'immissione intollerabile ed imporrà al proprietario del fondo immittente di interrompere la produzione delle propagazioni nonché eventualmente di risarcire i danni medio tempore patiti dal proprietario del fondo immesso.

### **3. Rapporto tra tutela civilistica e normativa di diritto pubblico: in particolare la tutela del diritto alla salute.**

E' importante soffermarsi su un profilo di non poco riguardo consistente nel ruolo svolto dalle norme pubblicistiche nella valutazione di illiceità dell'immissione. In particolare infatti va sottolineato che il legislatore talvolta è intervenuto fissando dei limiti per contenere la portata di particolari tipologie di immissioni potenzialmente nocive per la salute, l'ambiente ed altri interessi primari prevedendo, in caso di violazioni, anche sanzioni amministrative talvolta particolarmente afflittive. In particolare, mentre secondo una parte della dottrina e della giurisprudenza tali norme sono sempre vincolanti per l'interprete chiamato a valutare sulla intollerabilità e illiceità delle immissioni, secondo la dottrina e la giurisprudenza maggioritaria invece tali parametri di valutazione hanno carattere di vincolatività solo se effettivamente superati. Infatti solo laddove il limite di legge venga superato l'immissione potrà dirsi sicuramente illecita. Diversamente, nel caso in cui il livello dell'immissione non superi il parametro fissato ex lege l'interprete non potrà considerare automaticamente l'immissione lecita. In tal caso infatti sarà comunque

chiamato ad operare il contemperamento di tutti gli interessi in gioco potendo anche dichiarare illecita un'immissione ancorchè essa non abbia raggiunto dei livelli tali da superare il valore-soglia fissato dal legislatore.

Altra questione di fondamentale importanza affrontata dalla giurisprudenza attiene al rapporto tra gli interessi della produzione e l'interesse alla salute del privato che potrebbe venire in rilievo in sede di contemperamento degli interessi ex art. 844 co. 2 c.c. Secondo un orientamento maggiormente risalente nel tempo nel caso in cui le immissioni incidessero sul bene salute o su altri interessi personalissimi e primari secondo il nostro ordinamento giuridico l'unica azione attivabile dal privato sarebbe a carattere personale disciplinata dagli artt. 2043 e seguenti del c.c. Secondo un orientamento più recente e ad oggi maggiormente condiviso, nel caso in cui l'autorità giurisdizionale sia chiamata a giudicare un caso in cui venga in gioco l'incisione del bene salute da parte delle immissioni, essa non potrà mai considerare tale interesse subvalente e pertanto autorizzare l'immissione. Una tale valutazione può spettare solo ed esclusivamente al legislatore il quale con apposita legge potrebbe sacrificare il bene salute od anche il bene ambiente per la tutela di interessi considerati prevalenti (come successo nel caso ILVA di Taranto).

#### **4. Il principio di precauzione e la recente sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 8277/2019.**

Dopo aver individuato un inquadramento generale dell'istituto delle immissioni e del relativo regime giuridico anche con riferimento ai rapporti con la disciplina pubblicistica appare rilevante soffermarsi su una recentissima sentenza della Corte di Cassazione con la quale la S.C. ha analizzato la questione della "normale tollerabilità" delle immissioni ed i limiti di emissioni elettromagnetiche fissate dal legislatore, nonchè la rilevanza del cd. principio di precauzione.

In primo luogo è necessario chiarire cosa si intende per principio di precauzione. Quest'ultimo è stato per la prima volta utilizzato nell'ordinamento tedesco per disciplinare le immissioni provocate dagli impianti nucleari e dalle biotecnologie. Successivamente è stato richiamato in una pluralità di Trattati e Convenzioni Internazionali tra i quali la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente di Stoccolma nel 1972; la Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico etc. Nell'ordinamento italiano manca però una norma generale di riferimento anche se il principio di precauzione è stato oggetto di richiamo da parte di numerose normative di settore tra cui meritano di essere segnalate tra tutte, ai fini della questione che ci impegna, la legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici (legge n. 36 del 22 febbraio 2001) ed il decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 volto a tutelare la salute umana, animale e l'ambiente rispetto al rilascio dei cd. OGM.

In particolare la legge quadro in materia di immissioni elettromagnetiche si pone la finalità di tutelare la salute, l'ambiente ed il paesaggio, nonché di promuovere la ricerca scientifica per la valutazione degli effetti a lungo termine per l'attivazione di misure cautelari da adottare proprio in attuazione del principio di precauzione ex art. 174 par. 2 del Trattato istitutivo dell'U.E.. Tale normativa esprime la nozione di emissione elettromagnetica armonizzando l'assetto normativo pre-esistente e soprattutto, con l'art. 3, fissa tre livelli di protezione: a) i limiti di esposizione (valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico che non devono essere superati in alcuna condizione di esposizione della popolazione e dei lavoratori per assicurare la tutela della salute); b) valori di attenzione (valori di campo da non superare negli ambienti abitativi e scolastici e nei luoghi adibiti a permanenze prolungate, a titolo cautelare rispetto a possibili effetti lungolatenti); c) obiettivi di qualità, distinti in due ulteriori sottocategorie.

La normativa in questione è stata oggetto di due importanti pronunce da parte della Corte Costituzionale (in particolare le sentenze nn. 307 e 331 del 2003) con le quali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le leggi regionali che prevedevano limiti più rigidi rispetto a quelli fissati dalla legge quadro, la quale si occupa di comminare anche le sanzioni (art. 15) in caso di superamento degli stessi. L'incompetenza delle Regioni a fissare dei limiti maggiormente vincolanti trova ragione nel fatto che la normativa non si pone come unico obiettivo quello di tutelare la salute o l'ambiente bensì, come espresso a chiare lettere in motivazione dal giudice delle leggi, si tratta di un obiettivo complesso, volto sì a tutelare ambiente e salute ma anche a promuovere lo sviluppo tecnologico da parte degli operatori del settore al fine di limitare progressivamente questo tipo di emissioni particolarmente aggressive per la collettività.

Illustrata sinteticamente, per ragioni di brevità ed organicità, la normativa in materia di immissioni elettromagnetiche e la portata del principio di precauzione è rilevante soffermarsi sulla motivazione che ha portato la Corte di Cassazione con sentenza n. 8277/2019 a cassare la sentenza di merito e a rimettere la questione all'attenzione della Corte d'appello di Napoli. La S.C. è stata chiamata a giudicare sul superamento del limite della "normale tollerabilità" da parte di immissioni elettromagnetiche originate da nuovi elettrodotti realizzati dalla società Circumvesuviana s.p.a. (poi Ente Autonomo Volturno s.p.a.) a danno dei ricorrenti. I giudici di merito avevano riconosciuto l'illegittimità delle immissioni ed avevano ordinato alla società convenuta di adottare le necessarie innovazioni sulla base delle seguenti motivazioni: a) secondo la consulenza tecnica (di seguito CTU) le emissioni alla frequenza di 0 Hz sono assimilabili a quelle di 50 Hz "tenendo presente le interazioni dei campi magnetici con le molecole e ioni presenti nel tessuto biologico"; b) nelle quattro ore di punta del traffico ferroviario i limiti di attenzione e qualità sono superiori ai valori stabiliti dal DPCM n. 200/2003; c) nonostante la scienza medica non abbia accertato l'esistenza di un nesso causale tra esposizione ai campi elettromagnetici ed effetti negativi sulla salute, applicando il principio di

precauzione, il danno alla salute è presunto dal superamento dei limiti di legge indipendentemente dalla prova del nesso di causalità suddetto. Inoltre la Corte territoriale non ha ritenuto applicabile la raccomandazione del Consiglio d'Europa del 12.07.1999 e richiamata dal DPCM dell'08.07.2003 in quanto riferita alle frequenze generate da sorgenti non riconducibili ad elettrodotti, caso diverso da quello di cui trattasi.

I giudici di Piazza Cavour tuttavia hanno cassato la sentenza d'appello accogliendo i primi due motivi di ricorso presentati dall'Ente Autonomo Volturno s.p.a. Infatti secondo la S.C. la Corte d'appello di Napoli avrebbe erroneamente valutato la tollerabilità delle immissioni non attenendosi alla normativa di settore costituita dalla l. 36/2001 e dal DPCM 200/2003. Infatti da un lato sono stati presi in considerazione i "valori medi dei campi nelle quattro ore di punta del traffico ferroviario" in luogo della "mediana dei valori nell'arco di 24 ore nelle normali condizioni di esercizio" come prescritto espressamente dall'art. 3 comma 2 del DPCM n. 200 del 2003; dall'altro, il parametro preso come riferimento per verificare il superamento o meno dei limiti (obbiettivo di qualità) non risulta pertinente al caso concreto dato che l'art. 4 DPCM si riferisce solo alla progettazione di nuovi elettrodotti e non a quelli già esistenti come nel caso di specie.

## 5. Conclusioni.

La decisione analizzata poc'anzi risulta particolarmente rilevante in quanto realizza un parziale sovvertimento dell'orientamento giurisprudenziale formatosi fino ad oggi riguardo la valutazione della "normale tollerabilità" delle immissioni. In particolare da quest'ultimo approdo giurisprudenziale deriverebbe un rapporto di diretta consequenzialità tra superamento del limite pubblicistico e intollerabilità ex art. 844 co. 2 dell'immissione e, viceversa, la tollerabilità e quindi la liceità della propagazione laddove il limite imposto dalla normativa di settore non risulti superato.

Tale legame biunivoco tra superamento/non superamento dei limiti fissati dalla legge e l'illiceità/liceità delle immissioni andrebbe tuttavia a limitare fortemente la valutazione che da sempre è stata riconosciuta al giudice civile in materia, il quale risulterebbe vincolato nel contemperamento dei vari interessi in gioco (diritto alla salute, all'ambiente ed esigenze della produzione).

Si ritiene infine che, data la settorialità della materia - attinente strettamente all'ambito delle emissioni elettromagnetiche - le conclusioni cui è pervenuta la S.C. con la sentenza prefata non possano essere assurte a principio generale della materia delle immissioni in mancanza di una sentenza che a chiare lettere ne estenda la portata.

IMMISSIONI DI ONDE ELETTROMAGNETICHE: VALUTAZIONE DI INTOLLERABILITÀ E DI ILLEGITTIMITÀ